



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

VIII LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

23 de febrero de 2007

Núm. 346

ÍNDICE

Páginas

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000095 (CD) 771/000092 (S)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la contratación celebrada por la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración Electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de Internet como de otras plataformas de comunicaciones, así como dicho Informe	2
251/000107 (CD) 771/000105 (S)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón, ejercicio 2002, así como dicho Informe	51
251/000118 (CD) 771/000115 (S)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Villablino (León) sobre la gestión económica financiera y presupuestaria y política de personal llevada a cabo entre 1998 y 2002, ambos inclusive, así como dicho Informe ...	85
251/000122 (CD) 773/000017 (S)	Moción sobre control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación de las Entidades Locales	129
251/000123 (CD) 771/000119 (S)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la Financiación Pública de la Real Federación Española de Fútbol y control del destino de dichos fondos por parte del Consejo Superior de Deportes, ejercicios 2002 y 2003, así como dicho Informe	141

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000095 (CD)

771/000092 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la contratación celebrada por la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración Electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de Internet como de otras plataformas de comunicaciones, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de febrero de 2007.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA SEGURIDAD SOCIAL PARA EL DESARROLLO, IMPLANTACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO NUEVA MODALIDAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y DE RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS, TANTO A TRAVÉS DE INTERNET COMO DE OTRAS PLATAFORMAS DE COMUNICACIONES (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/95 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/92) EN SU SESIÓN DEL DÍA 19 DE DICIEMBRE DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de diciembre de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la contratación celebrada por la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración Electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de Internet como de otras plataformas de comunicaciones:

ACUERDA

Instar al Gobierno a:

1. Que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social mejoren la planifica-

ción previa de sus contrataciones de contenido informático, especialmente en el sentido de lograr una mayor coordinación de sus actuaciones en el ámbito específico de la Administración electrónica.

2. Que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social tiendan a adecuar sus Relaciones de Puestos de Trabajo a sus necesidades estructurales reales de personal de tipo informático.

3. Que la Seguridad Social impulse el aumento de los procedimientos y trámites administrativos realizables «on line», evitando el desplazamiento físico por parte del ciudadano siempre que ello sea posible.

4. Encomendar a la Seguridad Social a que acometa el estudio, mejora y optimización de la accesibilidad de su página web.

5. Encomendar a la Seguridad Social, a que estudie e incorpore los servicios «on line» oportunos para la mejora de sus prestaciones.

6. Encomendar a la Seguridad Social al desarrollo del Proyecto RED hacia aquellos usuarios que todavía no estén incorporados al Sistema. Así como contribuir a su divulgación.

7. Encomendar a la Seguridad Social a la puesta en marcha del proyecto RED-Directo para empresas de menos de 15 trabajadores. Así como contribuir a su divulgación.

8. Establecer una estrategia general para la mejora en la transparencia de la información y en la comunicación con el ciudadano, a través de los distintos medios disponibles, y en particular los que se derivan de las nuevas tecnologías.

9. Continuar perfeccionando la presentación de información en la página Web de la Seguridad Social, dando prioridad a las necesidades del usuario, incluyendo información sobre todas las prestaciones que figuran en la Ley General de la Seguridad Social, además de las pensiones contributivas. En el caso de que dichas prestaciones no sean gestionadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la información podría ofrecerse mediante enlaces con las páginas de las correspondientes entidades gestoras.

10. Aumentar el número de las gestiones que se realizan sin tener que desplazarse a las oficinas públicas, ofreciendo a los usuarios opciones cada vez mejores, en conexión con los objetivos que previsiblemente serán desarrollados en una futura Ley de Administración Electrónica.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2006.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA PARA EL DESARROLLO, IMPLANTACIÓN Y MANTENIMIENTO, EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO NUEVA MODALIDAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y DE RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS TANTO A TRAVÉS DE INTERNET COMO DE OTRAS PLATAFORMAS DE COMUNICACIONES

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 27 de octubre de 2005, el Informe de Fiscalización sobre la contratación celebrada para el desarrollo, implantación y mantenimiento, en el ámbito de la Seguridad Social, de la Administración electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos tanto a través de Internet como de otras plataformas de comunicaciones, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Páginas
GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS	5
SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES	5
1. Iniciativa del procedimiento	5
2. Marco jurídico	6
2.1 Marco jurídico general	6
2.2 Marco jurídico específico	6
3. Magnitudes generales	7
4. Significación económica de los bienes y servicios TIC	8
5. Principales proyectos aprobados en España para el impulso de la Administración electrónica.	11
5.1 Plan INFO XXI (2000-2003)	11
5.2 Plan ESPAÑA. ES (2004-2005)	12
5.3 Plan de choque para el impulso de la Administración electrónica (mayo de 2003)	12
SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	13
1. Objetivos y alcance	13
2. Trámite de alegaciones	14
3. Conclusiones y recomendaciones	14
3.1 Conclusiones	14
3.2 Recomendaciones	18
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	19
1. Introducción	19
2. Proyectos aprobados para el impulso de la Administración electrónica en el ámbito de la Seguridad Social	22
3. La Seguridad Social en la red: «www.seg-social.es»	22
4. El uso de sistemas abiertos o del «software libre» por la Seguridad Social	25
5. Marco organizativo: Órganos consultivos con competencias en materia de contratación de contenido informático	26
5.1 Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración electrónica ..	27
5.2 Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos	27
5.3 Comisiones ministeriales de informática de los diversos departamentos ministeriales	27

	Páginas
5.4 Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social	28
6. El Instituto Nacional de la Seguridad Social y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica	28
6.1 Naturaleza y organización del INSS en el ámbito contractual	28
6.2 Planes y proyectos informáticos del INSS	29
6.3 Análisis de la contratación celebrada por el INSS de bienes y servicios TIC	30
6.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios	30
6.3.2 Contratos de suministros	31
7. El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica	32
7.1 Naturaleza y organización del INGESA en el ámbito contractual	32
7.2 Planes y proyectos informáticos del INGESA	32
7.3 Análisis de la contratación celebrada por el INGESA de bienes y servicios TIC	33
7.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios	33
7.3.2 Contratos de suministros	33
8. El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica	35
8.1 Naturaleza y organización del IMSERSO en el ámbito contractual	35
8.2 Planes y proyectos informáticos del IMSERSO	36
8.3 Análisis de la contratación celebrada por el Imserso de bienes y servicios TIC	36
8.3.1 Convenio entre el IMSERSO y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el establecimiento de un sistema de información para personas mayores en Internet	36
8.3.2 Convenios de colaboración entre el IMSERSO y la Universidad de Salamanca para el mantenimiento y actualización de un sistema informatizado de información sobre discapacidad (SID)	37
8.3.3 Convenios de colaboración celebrados entre el IMSERSO y la Fundación Telefónica para el desarrollo de la unidad de demostración virtual en el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT)	38
9. El Instituto Social de la Marina y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica.....	38
9.1 Naturaleza y organización del ISM en el ámbito contractual	38
9.2 Planes y proyectos informáticos del ISM	39
9.3 Análisis de la contratación celebrada por el ISM de bienes y servicios TIC	40
10. La Tesorería General de la Seguridad Social y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la Administración electrónica.....	41
10.1 Naturaleza y organización de la TGSS en el ámbito contractual	41
10.2 Planes y proyectos informáticos de la TGSS	41
10.3 Análisis de la contratación celebrada por la TGSS de bienes y servicios TIC	42
10.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios	43
10.3.2 Contratos de suministro	48
ANEXO ÚNICO	50

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

AEAT:	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
CIABSI:	Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos.
CMI:	Comisión Ministerial de Informática.
CGTI:	Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social.
CSI:	Consejo Superior de Informática y para el Impulso de la Sociedad de la Información.
CSIC:	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
GISS:	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
IMSERSO:	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (actualmente Instituto de Mayores y Servicios Sociales).
INEM:	Instituto Nacional de Empleo (actualmente Servicio Público de Empleo Estatal).
INGESA:	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
INSS:	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
ISM:	Instituto Social de la Marina.
JCCA:	Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
LOTIC:	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LFTCu:	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LOFAGE:	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOPD:	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
LRJAP:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LSSI:	Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico.
MAP:	Ministerio de Administraciones Públicas.
PCAP:	Pliego de cláusulas administrativas particulares.
PPTP:	Pliego de prescripciones técnicas particulares.
RED:	Remisión Electrónica de Documentos.
RGLCAP:	Reglamento General de Contratación del Estado.
SI:	Sociedad de la Información.
SILCON:	Sistema Corporativo de Seguridad y Confidencialidad de los Datos Automatizados de la Seguridad Social.
TGSS:	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLCAP:	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio)
TRLGP:	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, en vigor durante el periodo fiscalizado).
TRLGSS:	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).
UTE:	Unión Temporal de Empresas.
TIC:	Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Iniciativa del procedimiento

El presente Proyecto de Informe ha sido realizado en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2004, en el que, a iniciativa del propio Tribunal, se incluyó la realización de una «Fiscalización sobre la contratación celebrada para el desarrollo, implantación y mantenimiento, en el ámbito de la Seguridad Social, de la Administración

electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de INTERNET como de otras plataformas de comunicaciones».

Los artículos 9.1 y 11.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, atribuyen a este Tribunal la competencia para efectuar la referida Fiscalización, que se ha desarrollado de acuerdo con lo previsto en la citada Ley Orgánica y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Las Directrices Técnicas de la presente Fiscalización fueron aprobadas por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 29 de abril de 2004.

Como antecedentes de este procedimiento fiscalizador, pueden señalarse:

1. El «Informe de Fiscalización especial sobre la contratación celebrada para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia de informática, por la Seguridad Social, durante el período 1994 al primer semestre de 1998», Informe que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de noviembre de 2000.

2. El «Informe de Fiscalización de eficiencia del Proyecto Rhodas migración a estaciones de trabajo de Linux para usuario final en el Ministerio de Administraciones Públicas», que fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de marzo de 2005.

2. Marco jurídico

2.1 Marco jurídico general

La comprobación del nivel de cumplimiento de la legalidad en el ámbito de la contratación de objeto informático de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social se ha llevado a cabo por este Tribunal en relación, fundamentalmente, con las siguientes normas generales, relativas de forma directa o indirecta a la contratación administrativa, y que han estado vigentes durante el período objeto de esta Fiscalización:

— Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

— Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (TRLGP)¹.

— Real Decreto 1098/2001², de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

— Disposición adicional tercera del TRLCAP, que otorga la competencia para la adquisición de bienes y servicios informáticos a los órganos de contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, salvo en el caso de tratarse de bienes de adquisición centralizada.

— Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, por el que se aprueban los Pliegos de Cláusulas Administrativas Gene-

rales para la contratación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y para su mantenimiento, arrendamiento y programas (parcialmente en vigor).

— Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo, por el que se atribuyen determinadas facultades en la contratación de bienes y servicios informáticos a los órganos de contratación de los Departamentos Ministeriales, con objeto de agilizar los procedimientos³.

— Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, por el que se crea el CSI, entre cuyas competencias destaca recomendar, desarrollar y promover proyectos de informática de interés general, evitando el doble empleo de recursos, y la cooperación entre órganos y administraciones. La CIABSI es una de las comisiones integrantes de este Consejo e informará todo acto o contrato de carácter informático, excepto los enumerados en el Real Decreto 533/1992, anteriormente citado³.

— Orden Ministerial de 1991, de 9 de noviembre, por la que se regula la Comisión Ministerial de Informática (CMI) del Ministerio de Sanidad y Consumo.

— Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1996, por la que se crea la Comisión Ministerial de Informática (CMI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

— Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 25 de febrero de 1999, por la que se dispone la creación, composición y funciones del Consejo Superior de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social (CSTIC).

— Orden 729/2002 del Ministerio de Hacienda, de 25 de marzo, de declaración de bienes de adquisición centralizada.

— Directiva 97/52/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre, por la que se modifican las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, de suministros y de obras, respectivamente.

2.2 Marco jurídico específico

Asimismo, se han tenido en cuenta las siguientes disposiciones que afectan de forma específica a la contratación de bienes y servicios de carácter informático dentro de la Administración General del Estado y, en particular, a la contratación informática de la Seguridad Social. Todo ello sin perjuicio de que algunas de las normas anteriormente citadas, como el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, contengan normas especiales con el mismo objeto:

— Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Proce-

¹ La reciente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, ha entrado en vigor con carácter general el 1 de enero de 2005, quedando derogado a partir de dicha fecha el Texto Refundido de 1988, el cual, no obstante, ha estado vigente durante todo el periodo fiscalizado.

² La entrada en vigor de este Reglamento se produjo el 27 de abril de 2002, durante el período que abarca la presente Fiscalización (ejercicios 2002 y 2003), por lo que en el presente Proyecto de Informe se ha tenido en cuenta también el anterior Reglamento de Contratos del Estado de 1975.

³ Con la entrada en vigor del Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica, los citados Reales Decretos 533/1992 y 2291/1983 han sido derogados.

dimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

— Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica, modificado por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre.

— Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

— Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico.

— Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, que regula la utilización de técnicas informáticas y telemáticas por Administración General del Estado, derogado por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero.

— Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias y documentos y la devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

— Real Decreto 1289/1999, de 23 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las nuevas tecnologías en España.

— Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Real Decreto 2358/1982, de 27 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica del Instituto Social de la Marina.

— Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de modificación parcial de la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Real Decreto 469/2003, de 25 de abril, de modificación parcial de la estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Resolución de 1 de abril de 2002, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias en materia presupuestaria y de contratación administrativa en el ámbito del Instituto.

— Resolución de 8 de abril de 2003, de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre la implantación del estándar de comunicaciones basado en el protocolo IP, conocido como Internet, como única plataforma de comunicación entre la TGSS y los usuarios autorizados al Sistema de Remisión Electrónica de Datos (Sistema RED).

— Resolución de 1 de agosto de 2003, de la Secretaría de la Seguridad Social, sobre ampliación de la emisión de documentos de cotización a los regímenes y colectivos adheridos al Sistema de Remisión Electrónica de Documentos (Sistema RED).

— Real Decreto 238/2002, de 1 de marzo, sobre estructura y funciones del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

— Resolución de 7 de agosto de 2002, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, sobre delegación de competencias en materia de gestión presupuestaria,

financiera, de contratación administrativa y gastos de personal en el ámbito de la Entidad.

3. Magnitudes generales

La utilización de Internet y de otras plataformas de comunicaciones como una nueva modalidad a través de la cual la Administración Pública presta sus servicios y se relaciona con los ciudadanos, ha supuesto la puesta en marcha de una nueva concepción de la Administración, la denominada Administración electrónica.

En este sentido, el artículo 45 de la LRJAP prevé expresamente que las Administraciones Públicas impulsen el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias.

Precisamente, uno de los objetivos de la denominada «Sociedad de la Información» o «del conocimiento» lo constituye, desde su creación, la promoción y el impulso de la Administración electrónica. Todo ello con la finalidad de lograr la utilización generalizada de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones como vehículo de transmisión e intercambio de todo tipo de información.

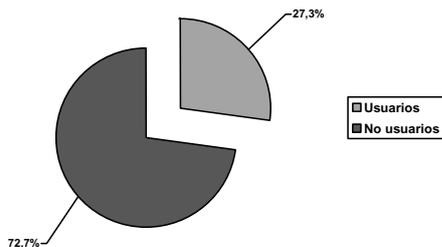
En este orden de cosas, en el año 2000 e impulsado por el Consejo Europeo, se diseñó el «Plan e-Europa» con el fin de potenciar el uso de los medios de la Sociedad de la Información entre todos los países europeos. Su desarrollo en España se plasmó en el documento denominado INFO XXI, Plan para el impulso de la Sociedad de la Información en España (2000-2003).

Asimismo, en el año 2000 se creó el Organismo Público RED.es, como Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología (actualmente se encuentra adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que tiene legalmente encomendadas diversas funciones con el objeto de contribuir al desarrollo de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información en nuestro país.

Por otra parte, la introducción de la red de Internet en España comenzó en 1995 y aunque desde entonces su grado de penetración en la sociedad ha sido cada vez mayor, la realidad es que aún nuestro país debe mejorar su posición respecto de otros países de la Unión Europea. Esta cuestión, de enorme importancia por ser presupuesto previo y necesario para el logro de los objetivos previstos en los Planes elaborados por el Gobierno, INFO XXI y para el impulso de la Administración electrónica, es objeto de un análisis permanente por parte de la citada Entidad Pública Empresarial RED.es, que realiza con periodicidad trimestral, estudios de demanda de los servicios de telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información que se ofertan al segmento residencial en España.

En los gráficos⁴ núm. 1 y núm. 2 siguientes y referidos al tercer trimestre del año 2003, así como en los gráficos núm. 3 y núm. 4, referidos al tercer trimestre de 2004, se refleja el entonces todavía escaso grado de penetración de Internet en España.

GRÁFICO NÚM. 1

Grado de penetración de Internet (tercer trimestre de 2003)

Base: 34.939.185 individuos.

En España había 9.538.398 internautas habituales (el 27,3% de la población de más de 15 años había accedido a Internet en el mes previo a la realización de la encuesta realizada en el tercer trimestre de 2003).

GRÁFICO NÚM. 2

Grado de utilización, por los usuarios de Internet, de la Administración electrónica (tercer trimestre de 2003)

Como puede observarse, el Gráfico núm. 2 refleja que el 46,9% de los internautas habituales han utilizado en alguna ocasión la Administración electrónica, mientras que el 52% no lo ha hecho en ningún caso, lo que pone de manifiesto nuevamente el escaso grado de penetración de Internet en España, antes indicado.

Asimismo, respecto a la evolución de la introducción de Internet, así como en relación con el grado de utilización por los internautas de la e-Administración en España en el año 2004, cabe destacar el lento crecimiento que se produjo en comparación con el experimentado en el año 2003, tal y como queda reflejado en

los gráficos siguientes núm. 3 y núm. 4, referidos ambos al tercer trimestre del ejercicio 2004:

GRÁFICO NÚM. 3

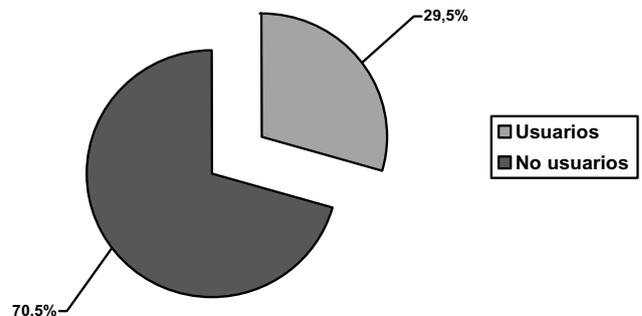
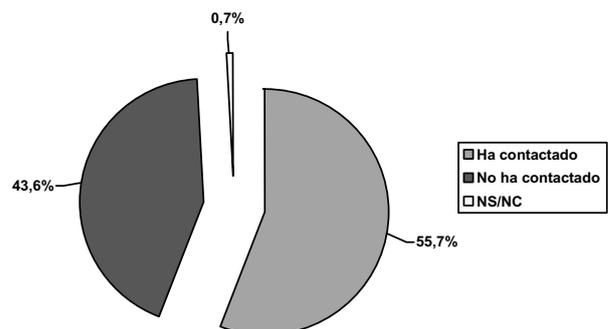
Grado de penetración de Internet (tercer trimestre de 2004)

GRÁFICO NÚM. 4

Grado de utilización, por los usuarios de Internet, de la Administración electrónica (tercer trimestre de 2004)

En efecto, como queda reflejado en los gráficos núm. 3 y núm. 4 anteriores, se observa una tendencia ligeramente al alza o creciente del número de internautas, desde el 27,3% en el ejercicio 2003, hasta el 29,5% de usuarios de Internet en el tercer trimestre de 2004, así como también respecto de la utilización de la Administración electrónica cuyo incremento supuso pasar del 46,9% de usuarios que contactaron en 2003 hasta el 55,7% que lo hicieron en el año 2004.

4. Significación económica de los bienes y servicios TIC

La importancia del gasto público realizado por la Seguridad Social en materia de contratación informática de bienes y servicios de Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), constituye un dato objetivo constatable y justificado, al menos parcialmente, por la implantación, el mantenimiento y el desa-

⁴ Fuente: www.red.es

rollo de la Administración electrónica encaminada a lograr, en un futuro próximo, un mayor grado de eficiencia y de economía en la gestión administrativa.

La Seguridad Social se incorpora con ello a las innovaciones tecnológicas en el ámbito de la informa-

ción y de las comunicaciones, siendo especialmente significativo el gasto imputado por la TGSS en este ámbito. Así se refleja, para los ejercicios 2002, 2003 y 2004, en los cuadros⁵ núm. 1, núm. 2 y núm. 3, tal y como se expone a continuación:

CUADRO NÚM. 1

Presupuesto T.I.C. de la Seguridad Social. Ejercicio 2002

Importe en miles de euros

ENTIDAD	Capítulo 1/TIC	Capítulo 2 /TIC	Capítulo 6 /TIC	Total Presupuesto TIC	Presupuesto Total 2002 (Capítulos:1 + 2 + 6)	Presupuesto Total/ TIC
TGSS	18.677	94.238	27.469	140.384	898.439	16%
INGESA	2.544	68.226	15.061	85.832	8.431.556	1%
INSS	5.526	15.870	4.355	25.751	472.323	5%
ISM	946	3.998	1.046	5.990	125.176	5%
IMSERSO	167	3.535	937	4.639	224.979	2%
Total	27.859	185.867	48.868	262.595	10.152.473	3%

CUADRO NÚM. 2

Presupuesto T.I.C. de la Seguridad Social. Ejercicio 2003

Importe en miles de euros

ENTIDAD	Capítulo 1/TIC	Capítulo 2 /TIC	Capítulo 6 /TIC	Total Presupuesto TIC	Presupuesto Total 2003 (Capítulos: 1 + 2 + 6)	Presupuesto Total/ TIC
TGSS	20.195	107.805	29.591	157.591	936.211	17%
INSS	5.726	18.901	6.710	31.337	494.350	6%
IMSERSO	958	3.711	2.201	6.870	228.867	3%
ISM	971	2.636	1.024	4.631	140.640	3%
INGESA	1.395	2.309	700	4.404	127.665	3%
Total	29.245	135.362	40.226	204.833	1.927.733	11%

Asimismo, debe destacarse que, para el conjunto de las entidades de la Seguridad Social, el gasto en bienes y servicios TIC presupuestado en los ejercicios 2003 y 2004, se situó por encima del 10% del presupuesto

total TIC previsto para los citados ejercicios y entidades, tal y como ha quedado reflejado tanto en el cuadro núm. 2 antes expuesto, como en el cuadro núm. 3 siguiente referido al ejercicio 2004:

⁵ Fuente: «Informe Reina». El Informe Reina fue elaborado a iniciativa de la Comisión Interministerial de Bienes y Servicios Informáticos y presenta un análisis cuantitativo del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración del Estado.

CUADRO NÚM. 3

Presupuesto T.I.C. de la Seguridad Social. Ejercicio 2004

Importe en miles de euros

ENTIDAD	Capítulo 1/TIC	Capítulo 2/TIC	Capítulo 6/TIC	Total Presupuesto TIC	Presupuesto Total 2004 (Capítulos: 1 + 2 + 6)	Presupuesto Total/ TIC
TGSS	19.347	108.961	29.216	157.524	992.367	16%
INSS	5.946	17.501	4.077	27.524	517.471	5%
IMSERSO	732	3.825	954	5.511	246.217	2%
ISM	1.005	2.601	637	4.243	150.487	3%
INGESA	727	2.302	1.134	4.163	140.730	3%
Total	27.757	2.302	36.017	198.965	2.047.272	10%

La importancia del volumen de gasto efectuado por la Seguridad Social en la contratación de bienes y servicios TIC se refleja tanto en términos absolutos, en el ámbito propio de la Seguridad Social, como en términos relativos, por comparación en este caso con el gasto de los diferentes Departamentos Ministeriales, ya que

los presupuestos de la Seguridad Social destinados a las Tecnologías de la Información y a las Comunicaciones, se sitúan como los segundos, en importancia cuantitativa, en el año 2002 y los terceros en 2003, tal y como se desprende de los datos que figuran recogidos a continuación en los cuadros núm. 4 y núm. 5.

CUADRO NÚM. 4

Presupuesto T.I.C. por departamentos ministeriales. Ejercicio 2002

Capítulos 2 y 6

Secciones	Informática		Comunicaciones		Total
	Miles de euros	%	Miles de euros	%	Miles de euros
Defensa	106.322	36%	190.921	64%	297.243
Seguridad Social	187.193	80%	47.543	20%	234.736
Interior	84.539	36%	147.389	64%	231.928
Hacienda	66.651	79%	17.733	21%	84.384
Justicia	38.908	77%	11.315	23%	50.223
Ciencia y Tecnología	24.656	54%	20.818	46%	45.473
Agricultura, Pesca y Alim.	38.729	87%	5.609	13%	44.338
Economía	30.949	75%	10.289	25%	41.239
Trabajo y Asuntos Sociales	19.781	59%	13.605	41%	33.387
Medio Ambiente	23.857	75%	7.846	25%	31.702
Fomento	20.518	66%	10.760	34%	31.278
Administraciones Públicas	17.236	71%	6.886	29%	24.122
Educación, Cultura y Deporte	15.187	73%	5.561	27%	20.748
Asuntos Exteriores	6.480	35%	12.229	65%	18.709
Presidencia	3.695	38%	6.142	62%	9.836
Sanidad y Consumo	3.552	68%	1.640	32%	5.192
Total	658.252	57%	516.286	43%	1.204.538

CUADRO NÚM. 5

Presupuesto T.I.C. por departamentos ministeriales. Ejercicio 2003

Capítulos 2 y 6

Secciones	Informática		Comunicaciones		Total
	Miles de euros	%	Miles de euros	%	Miles de euros
Defensa	109.800	39%	173.615	61%	283.416
Interior	59.689	27%	164.688	73%	224.377
Seguridad Social	151.305	86%	24.283	14%	175.588
Hacienda	73.529	77%	21.544	23%	95.073
Justicia	52.297	89%	6.190	11%	58.488
Ciencia y Tecnología	20.219	39%	31.531	61%	51.750
Agricultura, Pesca y Alim.	40.446	79%	10.538	21%	50.984
Economía	24.127	55%	19.740	45%	43.867
Trabajo y Asuntos Sociales	20.754	59%	14.568	41%	35.322
Medio Ambiente	26.439	78%	7.663	22%	34.102
Fomento	20.499	65%	10.877	35%	31.376
Administraciones Públicas	19.023	72%	7.268	28%	26.291
Educación, Cultura y Deporte	18.992	77%	5.585	23%	24.577
Asuntos Exteriores	8.428	38%	13.715	62%	22.143
Presidencia	4.177	37%	7.018	63%	11.196
Sanidad y Consumo	3.897	52%	3.646	48%	7.543
Total	653.623	56%	522.469	44%	1.176.092

La información contenida en los dos cuadros anteriores núm. 4 y núm. 5 ofrece una visión realista sobre la importancia que ha adquirido el gasto de la Seguridad Social en bienes TIC. En efecto, en ellos se recoge exclusivamente el gasto realizado en aquellos capítulos presupuestarios a los que resulta imputable la contratación de bienes y servicios de contenido informático, esto es, el Capítulo 2, «Gastos corrientes en bienes y servicios» y el Capítulo 6, «Inversiones».

5. Principales proyectos aprobados en España para el impulso de la Administración electrónica

Los principales proyectos que han sido aprobados por el Gobierno durante el período 2000 a 2003 para el impulso de la Administración electrónica en España, por lo tanto vigentes durante los ejercicios 2002 y 2003, han sido los siguientes:

- El Plan INFO XXI.
- El Plan ESPAÑA.ES.
- y el Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica.

5.1 Plan INFO XXI (2000-2003)

La reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa en marzo del año 2000, dio lugar al nacimiento del antes mencionado «Plan e-Europe». El objetivo de este Plan era impulsar la introducción de las nuevas tecnologías de la información, basándose en una nueva con-

cepción de la sociedad europea denominada «Sociedad de la Información o del conocimiento». Dentro de esta nueva concepción de sociedad, la Administración electrónica se configuró como un elemento fundamental que permitiría, de conformidad con los principios constitucionales propios de cada Estado miembro, una mayor eficacia y eficiencia en la satisfacción de los intereses generales, mediante el uso por las Administraciones Públicas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, tanto para relacionarse entre sí como para hacerlo con los ciudadanos.

En esta línea surgió en España el «Plan INFO XXI: la Sociedad de la Inform@ción para todos (2000-2003)», iniciativa para el impulso de la Administración electrónica a través de la cual el Gobierno pretendía potenciar las actuaciones en este ámbito de los distintos Departamentos Ministeriales e Instituciones Públicas, así como la de todos los agentes económicos, sociales e institucionales. El citado Plan comprendía en su conjunto 21 proyectos que abarcaban, entre otros, el denominado DNI electrónico, el portal único de la Administración, el desarrollo de Internet en la enseñanza, la puesta en marcha de la Red Iris 2 para la investigación y la difusión de contenidos digitales, etc.

El citado Plan se articuló en torno a tres grandes ejes: Administración electrónica, España en la Red y ciudadanos y empresas. Entre los objetivos considerados prioritarios estaba previsto el impulso de la Administración electrónica, mediante la digitalización de la Administración a través de la ventanilla única, el citado

DNI electrónico, la seguridad en las comunicaciones entre Administración y ciudadano, la tramitación informática de pagos de impuestos, la creación de registros y peticiones a través de Internet, (...) etc.

En concreto, en el Plan INFO XXI y dentro del ámbito de la Seguridad Social las líneas de acción fueron las siguientes:

- Accesibilidad y alfabetización digital.
- La Seguridad Social en la Red.
- Sistema Red: envío de documentos de Cotización y Afiliación en línea.
- Catálogo de ayudas técnicas en Internet.
- Establecimiento de la red nacional de Centros de asesoramiento e información en tecnología para personas con discapacidad y mayores.
- Página web de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y del Instituto Social de la Marina.
- Red de centros de excelencia del IMSERSO.

En el año 2002, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2002, a propuesta del Ministerio de Ciencia y Tecnología, fue creada una Comisión de expertos⁶ específicamente para el estudio del desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Esta Comisión elaboró un Informe, que fue concluido en el mes de abril del año 2003, sobre cual era el estado de avance de la Sociedad de la Información en nuestro país tras la experiencia del Plan INFO XXI.

Del examen del Informe citado se desprende que, con carácter general, los resultados obtenidos con la aplicación del Plan INFO XXI no fueron los esperados inicialmente. Así, en el mencionado Informe se plasmaron varias propuestas, entre ellas, la adopción de un nuevo Plan que incluyera entre otras medidas las siguientes: «(...) un nuevo plan general que incluya objetivos medibles, recursos suficientes y mecanismos de seguimiento, organización y medios necesarios, que se comunique ampliamente, que se potencie la formación, reforzar la propuesta de la Administración electrónica (...) etc.»

Este nuevo Plan General a implantar en toda Administración Pública, debía contener tanto programas concretos con resultados a corto plazo, como iniciativas de impacto a largo plazo, ya que, según se expone en el citado Informe de la Comisión de expertos, «(...) en general, las TIC se han utilizado más para automatizar procesos existentes y crear vías electrónicas alternativas que para introducir cambios fundamentales en los procesos administrativos (...)».

⁶ Ver el Informe de resultados del PLAN INFO XXI, realizado por la «Comisión Especial para el estudio del desarrollo de la Sociedad de la Información en España».

El marco general establecido por el Plan INFO XXI resultó insuficiente, por lo que fue necesario elaborar, en el año 2003 y siguiendo las directrices señaladas por la citada Comisión, dos sucesivos planes, ambos en el año 2003, que son analizados brevemente a continuación, para lograr los objetivos previstos en relación con el impulso de la Administración electrónica en España: el Plan ESPAÑA.ES y el Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica.

5.2 Plan ESPAÑA.ES (2004-2005)

El Plan ESPAÑA.ES fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 11 de julio de 2003 y se configuró como un conjunto de acciones y proyectos concretos que pretenden, en un intento de mejorar las deficiencias del Plan INFO XXI ya citado, impulsar de forma decidida el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

Este Plan, con una vigencia prevista de dos años (ejercicios 2004 y 2005), extendió su ámbito de aplicación a todas las Administraciones Públicas, por lo tanto también a la Seguridad Social, y tuvo su origen en las directrices estratégicas marcadas por la anteriormente citada Comisión Especial para el estudio del desarrollo de la S.I en España.

En concreto, uno de los objetivos previstos en el citado Plan fue el impulso a la Administración electrónica a través del cumplimiento de las medidas incluidas en el Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica, analizado brevemente en el siguiente epígrafe 5.3 del presente Proyecto de Informe.

El objetivo del Plan ESPAÑA.ES fue dar un «impulso definitivo a la Administración electrónica», que favoreciera la plena integración de las nuevas tecnologías en la prestación de servicios públicos, como factor fundamental para el desarrollo de la S.I. en nuestro país.

Para la consecución de este objetivo, de impulso a la Administración electrónica, los Ministerios de Ciencia y Tecnología y de Administraciones Públicas, han desarrollado una estrategia para la implantación de la Administración electrónica que contempla la ejecución y el desarrollo del denominado «Plan de Choque para el impulso de la Administración electrónica», de carácter previo al Plan ESPAÑA.ES y al que se hace una breve referencia en el epígrafe siguiente del presente Proyecto de Informe.

5.3 Plan de choque para el impulso de la Administración electrónica (mayo de 2003)

Próximo a concluir el periodo de vigencia previsto para el Plan INFO XXI, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Administraciones Públicas desarrollaron conjuntamente el denominado Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica, fechado el 8 de mayo de 2003. Este Plan, de aplica-

ción también a todas las Administraciones Públicas, pretendió dar mayor concreción y ser más realista en cuanto a los objetivos previstos, con el propósito de dar el impulso definitivo a la Administración electrónica en nuestro país.

Este nuevo Plan de Choque, se promovió por los citados Departamentos con el objetivo de acelerar todas aquellas actuaciones que debían abordar los distintos Ministerios y Organismos Públicos, para «poder ofrecer en línea los servicios públicos básicos que son de su directa responsabilidad.»

En efecto, el propio Plan consideró que «El valor de la Administración electrónica, por tanto, no reside en un mero traslado de los servicios que actualmente presta la Administración, sino que debe responder a la optimización y reorganización de los esquemas del servicio público, de tal forma que permitan una mayor eficiencia y eficacia en las relaciones con los ciudadanos y empresas, así como propiciar el cambio cultural que exige la implantación de la Sociedad de la Información».

El cumplimiento de este Plan de Choque, que como ha quedado señalado fue incluido dentro de la denominada «Medida administración.es» del Plan ESPAÑA.ES, permitiría alcanzar el objetivo de lograr el desarrollo de la S.I. en España, a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, particularmente a través de Internet, configurándose de este modo como una herramienta que lograría una mejor gestión de la Administración Pública.

El Plan de Choque estaba estructurado en cuatro grandes ejes de actuación: facilitar el acceso público a los usuarios, impulsar el desarrollo de los servicios para los usuarios, facilitar el intercambio de información entre las Administraciones Públicas y apoyar la reorganización interna de los procesos de las Administraciones Públicas.

El mencionado Plan incluyó diversas medidas, que debían y deben materializarse durante los ejercicios 2004 y 2005 y que pretenden obtener como resultado significativos avances con una amplia repercusión en la calidad de vida de los ciudadanos, tales como el DNI electrónico, la creación de puntos de acceso a Internet gratuitos en las oficinas de registro y atención al público, el perfeccionamiento del Portal del Ciudadano, la mejora de la accesibilidad a las personas con discapacidad, los formularios, la creación de registros y la realización de notificaciones telemáticas o los pagos administrativos y tributarios vía Internet.

SECCIÓN II. OBJETIVOS Y ALCANCE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos y alcance

El objetivo de la «Fiscalización sobre la contratación celebrada para el desarrollo, implantación y man-

tenimiento, en el ámbito de la Seguridad Social, de la Administración electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de INTERNET como de otras plataformas de comunicaciones», de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 29 de abril de 2004, ha consistido en analizar la contratación de bienes y servicios TIC (Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones), celebrada por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración electrónica como nueva modalidad de prestación de servicios y de relación con los ciudadanos, tanto a través de INTERNET como de otras plataformas de comunicaciones.

En particular, el período fiscalizado ha comprendido los ejercicios 2002 y 2003, si bien el análisis se ha extendido a los contratos celebrados en años anteriores, siempre que su ejecución hubiese alcanzado también a dichos ejercicios 2002 y 2003.

En concreto, el alcance de esta Fiscalización se ha extendido a los siguientes extremos:

a) Verificación del cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y economía en la contratación fiscalizada.

b) Análisis del cumplimiento de los planes y proyectos aprobados sobre esta materia, tanto por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, como por los órganos y las unidades de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo, en la medida que estos planes afecten a las mencionadas entidades de la Seguridad Social, así como, en su caso, los planes aprobados por sus respectivas Comisiones Ministeriales de Informática.

c) Comprobación de la adecuación de la contratación celebrada en este ámbito objetivo, a la programación que se deriva del presupuesto aprobado por cada Entidad fiscalizada para los ejercicios 2002 y 2003, así como la verificación de su grado de cumplimiento.

d) Análisis de los resultados derivados de la puesta en marcha de la Administración electrónica, mediante el análisis de las páginas Web de la Seguridad Social, evaluando la mejora experimentada en la prestación de los servicios y en la relación con los ciudadanos (por ejemplo, mediante encuestas de opinión, imagen institucional, número de visitas realizadas por los ciudadanos, etc.).

e) Análisis de los mecanismos existentes para garantizar la seguridad, la confidencialidad y la protección de los datos de carácter personal.

f) Por último, análisis de la evolución experimentada dentro del período fiscalizado por este tipo de contratación.

Para dar adecuado cumplimiento a los objetivos establecidos por las Directrices Técnicas respecto del

ámbito material de la Fiscalización, este Tribunal ha fiscalizado la totalidad de la contratación informática celebrada en el ámbito de la Seguridad Social en el período objeto de fiscalización, por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social para el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración electrónica, tanto a través de Internet, como de otras plataformas de comunicaciones.

De acuerdo con lo establecido en el apartado primero del artículo 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el examen de los contratos incluidos en la Fiscalización se ha extendido a las distintas fases de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción, incluyéndose asimismo el examen de los planes y proyectos informáticos vigentes en cada organismo o entidad durante el período objeto de fiscalización, en consideración a su condición de actuaciones preparatorias de los contratos efectivamente celebrados.

Por último, cabe señalar que, como parte del procedimiento fiscalizador este Tribunal de Cuentas requirió de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social que integran el ámbito subjetivo de la Fiscalización, no sólo la remisión de las relaciones certificadas de los contratos y de las copias de los expedientes de contratación, sino también los planes y proyectos informáticos aprobados, así como la oportuna información de carácter presupuestario, que estuvieran relacionados en ambos casos con el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración electrónica siempre que hubieran sido celebrados o ejecutados en los ejercicios 2002 y 2003.

2. Trámite de alegaciones

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Secretario de Estado de la Seguridad Social, al Secretario General de Sanidad, al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, al Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, al Director General del Instituto Social de la Marina, al Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y al Director del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

Asimismo, fue remitido el Anteproyecto de Informe a los ex Secretarios de Estado de la Seguridad Social, a los ex Secretarios Generales de Sanidad y a los ex Directores Generales de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social, siempre que hubiesen desempeñado los citados cargos durante parte del periodo de tiempo que abarca esta Fiscalización.

No obstante, cabe reseñar que no ha sido posible notificar el Anteproyecto de Informe de Internet a uno

de los ex Directores Generales de INGESA y al mismo tiempo ex Director General del INSALUD. En efecto, no fue posible su notificación ni a través de la empresa de correo urgente ni tampoco tras reiterados intentos por parte de este Tribunal de contactar telefónicamente.

Únicamente se han recibido los escritos de alegaciones remitidos por el Director General del INSS, el Director General del ISM, el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, el Director General del IMSERSO, el Director del INGESA y de la ex Directora General de ISM.

A la vista de las citadas alegaciones, han sido efectuadas las oportunas modificaciones del texto del Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización y se han incorporado notas a pie de página cuando se ha estimado relevante. En todo caso la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Proyecto de Informe de Fiscalización.

3. Conclusiones y recomendaciones

Como resultado del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas de la contratación celebrada para el desarrollo, implantación y mantenimiento, en el ámbito de la Seguridad Social, de la Administración electrónica tanto a través de Internet como de otras plataformas de comunicaciones, se exponen en el presente epígrafe las Conclusiones y las Recomendaciones que cabe extraer de dicho análisis.

Estas Conclusiones y Recomendaciones se encuentran debidamente referenciadas con los apartados de la Sección III del presente Proyecto de Informe, donde se desarrollan con mayor detalle.

3.1 Conclusiones

3.1.1 Conclusiones relativas a la planificación realizada por las entidades fiscalizadas para el impulso de la Administración electrónica en el ámbito de la Seguridad Social: (Sección III, apartado 2 y epígrafes 6.2, 7.2, 8.2, 9.2 y 10.2)

1. Con carácter general cabe señalar que las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social no han elaborado un plan o proyecto global para el impulso de la Administración electrónica para su aplicación en el ámbito propio de la Seguridad Social, en el que se hubiesen plasmado los objetivos concretos, los recursos necesarios, el calendario de ejecución previsto y los controles de cumplimiento de dicho plan o proyecto.

En este sentido, no cabe atribuir la condición de planificación global para todo el ámbito de la Seguridad Social, en relación con la implantación y el desarrollo de la Administración electrónica, al Plan Director

de Sistemas de Información y Comunicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, resultado del concurso específicamente convocado para su elaboración por la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En efecto, el citado Plan Director, no sólo fue elaborado en marzo del año 2004, por lo que fue de fecha posterior al periodo fiscalizado (ejercicios 2002 y 2003), sino que además su incidencia en el ámbito de la planificación por parte de la Seguridad Social en su conjunto, de medidas dirigidas al impulso, implantación y desarrollo, de la Administración electrónica resulta mínima, por su carácter eminentemente descriptivo.

Por lo tanto, con carácter general, las actuaciones realizadas por las citadas entidades fiscalizadas en relación con el impulso de la Administración electrónica fueron incluidas en el marco general del Plan de ámbito nacional aprobado por el Gobierno, el denominado Plan INFO XXI, que posteriormente tuvo su continuidad en otros dos planes sucesivos: el Plan ESPAÑA.ES y el Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica.

No obstante, fueron aprobados algunos planes y proyectos por el INSS, la TGSS y el ISM, relacionados con el ámbito material de esta Fiscalización, aunque como se acaba de exponer, sin que se tratara de actuaciones que formaran parte de una planificación global y adecuadamente coordinada, elaborada previamente por la Seguridad Social. Respecto de estos planes o proyectos propios aprobados en el ámbito estricto de la Seguridad Social y relacionados con la materia objeto de la presente Fiscalización, cabe señalar que no tuvieron conexión entre ellos, lo que confirma la ausencia de planificación global.

2. Asimismo, la existencia de una insuficiente planificación en materia contractual se pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, por la excesiva frecuencia con que los contratos relacionados, directa o indirectamente, con los proyectos informáticos anteriormente citados han tenido diversas incidencias durante su desarrollo, tales como el incumplimiento parcial o total de sus objetivos, los retrasos insuficientemente justificados o la realización de trabajos no previstos inicialmente, ni vinculados al cumplimiento de objetivos determinados.

Ejemplifica esta deficiencia el contrato celebrado en el año 2003 por el INSS que tuvo por objeto la adquisición de 250 ordenadores personales con destino al nuevo centro de gestión telefónica y telemática del Instituto, y cuyo destino final fue, al menos hasta 8 meses después de la fecha de la adjudicación del contrato, el depósito de los 250 ordenadores en un almacén del INSS en Madrid, con la consiguiente obsolescencia de los equipos. Este contrato es analizado de manera más pormenorizada en el epígrafe 6.3 del presente Proyecto de Informe.

3.1.2 Conclusiones relativas al uso y aprovechamiento en el ámbito de la Seguridad Social del denominado software libre o de sistemas abiertos: (Sección III, apartado 4)

Las licencias de uso del software que adquieren las Administraciones Públicas o los particulares junto con los propios programas actúan como un auténtico contrato en el que se establecen los derechos y las obligaciones en las que deberá basarse el uso de un programa informático.

Por otra parte, el llamado software libre o de sistemas abiertos, a diferencia del software propietario, funciona como una licencia abierta que otorga al usuario la libertad no sólo de ejecución, sino también de análisis, copia y modificación o adaptación del programa adquirido, permitiendo el acceso al denominado código fuente del sistema, es decir, al conjunto de instrucciones que establecen su funcionamiento.

Como cuestión directamente relacionada con el ámbito material de la presente Fiscalización y de especial interés y actualidad, este Tribunal consideró conveniente solicitar a todas las entidades fiscalizadas información relativa a las medidas adoptadas, en su caso, para promover e impulsar el uso de sistemas abiertos o del denominado software libre en el ámbito de la Seguridad Social.

En este sentido, debe señalarse que el único informe relativo a la utilización del software abierto remitido y que pudo ser analizado por este Tribunal, fue elaborado en el año 2003 por el Centro de Tecnología de la entonces, Subdirección General de Informática (ahora suprimida), de la TGSS. El citado informe, una vez analizadas las ventajas e inconvenientes que conllevaría la elección de un sistema libre o propietario en el ámbito de la Seguridad Social, llegó a la conclusión final de que había razones de «falta de oportunidad» para llevar a cabo acciones en este sentido, asumiendo, no obstante, que «el imparable avance de LINUX aconseja (...) preparar la red para posibles cambios futuros».

Dado el objetivo interés de la cuestión planteada, este Tribunal ha realizado un análisis de las principales ventajas e inconvenientes que conlleva una y otra alternativa, que son brevemente expuestas a continuación, por ser objeto de un análisis más pormenorizado en el epígrafe 4 de la Sección III del presente Proyecto de Informe:

— Los principales inconvenientes del software propietario son el coste económico derivado de la adquisición de las licencias de software y de su mantenimiento, así como la prohibición impuesta por el fabricante del acceso al examen, copia, modificación o adaptación del programa a las necesidades del usuario.

— Frente a ello, sin embargo, cabe señalar como ventajas del software propietario el soporte técnico en el que se basa, avalado por una entidad concreta, el conocimiento y la facilidad de uso del software propie-

tario, mayoritariamente utilizado por las Administraciones Públicas en la actualidad, así como el pago ya realizado de las licencias que en el supuesto de instalar el software libre o abierto, no serían amortizadas.

— Por su parte, los inconvenientes del software libre son, principalmente, la ausencia del soporte de una entidad que avale su tecnología, los posibles problemas de compatibilidad con otras aplicaciones informáticas, así como la necesidad de tener conocimientos avanzados del sistema para proceder a la mejora, adaptación y modificación de dicho programa.

— Como ventajas del software libre destacan el importante ahorro económico que obtendría la Administración adquirente, dado el elevado coste que supone en la actualidad la adquisición y el mantenimiento de las licencias de software propietario, así como la libertad que otorga al usuario para proceder a la mejora, adaptación y modificación de dicho programa, en la medida en que la aparición de nuevas necesidades así lo requieran.

En definitiva, en opinión de este Tribunal, y como resultado del análisis efectuado de las ventajas e inconvenientes que conllevan ambas alternativas, resulta claro que la elección de un sistema libre o propietario de software reviste una indudable trascendencia y trae consigo importantes consecuencias principalmente económicas y de funcionamiento de las Administraciones Públicas en general y de la Seguridad Social en particular.

Por ello, debe señalarse que la opción por una u otra alternativa tecnológica constituye una cuestión de extrema importancia que exige que la Seguridad Social, o, en su caso, la Administración General del Estado, realicen una profunda reflexión así como los oportunos estudios, con la finalidad de tener argumentos para adoptar una decisión sobre la conveniencia o no de utilizar el software libre.

En cualquier caso, a juicio de este Tribunal, y sea cual sea la opción elegida finalmente por la Administración Pública actuante, desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos, resultará deseable que estos no se vean afectados, en su condición de usuarios, ni fuesen diferenciados o excluidos, por razón de la elección realizada por la Administración respecto de uno u otro tipo de software: libre o propietario.

3.1.3 Conclusiones relativas a la utilidad y eficacia de la página Web de la Seguridad Social: (Sección III, apartado 3)

Por su importancia y su relevancia pública, en tanto constituye la imagen, la representación exterior y la presencia de la Seguridad Social en la red, se ha realizado un examen de las páginas Web de la Seguridad Social incluidas en Internet y, especialmente de la página Web «www.seg-social.es».

De dicho examen cabe destacar, siempre referenciado al periodo de tiempo en el que se realizaron los tra-

bajos de campo de la presente Fiscalización (desde abril de 2004 hasta junio de 2004), las siguientes incidencias relativas al contenido, diseño y accesibilidad del portal en Internet de la Seguridad Social⁷:

1. La Seguridad Social no había construido, durante el período fiscalizado, un sitio Web de inicio o acceso que, de forma unitaria y completa, incluya y englobe en el ámbito de Internet, toda la información y las páginas relativas a la Seguridad Social.

En este sentido, cabe señalar que en el momento de elaborar este Proyecto de Informe, se encuentran disponibles en Internet las siguientes páginas Web de la Seguridad Social:

— La página Web «www.seg-social.es», centrada principalmente en las entidades dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

— La página Web institucional del IMSERSO, así como otras páginas relacionadas también con este Instituto, en concreto, el denominado Portal de Mayores y varias páginas referidas a diversos servicios de información y atención a personas discapacitadas.

— Una página Web propia del INGESA, que estaba en proceso de construcción en una parte de sus contenidos.

Por lo demás, el portal principal ofrece una visión excesivamente institucional de la Seguridad Social, en concreto de carácter propiamente departamental y técnica, en vez de orientada a dar servicio al ciudadano. Así, la citada página Web de la Seguridad Social, además de centrarse únicamente en aquellas entidades que dependen de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sin facilitar de una forma directa y accesible la oportuna información sobre el IMSERSO, ni hacer referencia ni facilitar enlace alguno con el INGESA, no ofrece, en algunos casos, una fácil navegabilidad en sus accesos.

Respecto al diseño y al nivel de accesibilidad alcanzado, debe señalarse que, con carácter general, es claramente susceptible de mejora. En concreto, la principal página Web de la Seguridad Social sólo cumple el estándar mínimo (nivel mínimo de cualquier página Web o nivel A) sin el cual una página Web no puede funcionar. No obstante, en este sentido cabe destacar que la Seguridad Social está creando una ventana dentro de su propia página Web, cuyo desarrollo permitirá un grado de accesibilidad mayor (nivel AA) para los

⁷ Este análisis del contenido, diseño y accesibilidad del página Web de la Seguridad Social ha sido realizado en virtud de lo dispuesto en el artículo 9,1 de la LOTCu 2/1982, que extiende el alcance de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas al sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, para lo cual resulta preciso comprobar la consecución o no de los objetivos y de los resultados pretendidos con las diferentes políticas y actuaciones puestas en marcha por los gestores públicos.

En este contexto es en el que se enmarcan los juicios de valor que se realizan en el Proyecto de Informe sobre la calidad, la complejidad o la accesibilidad de determinados servicios.

ciudadanos que el existente en el momento de elaboración del presente Proyecto de Informe.

En todo caso el nivel de accesibilidad adecuado para que los discapacitados y mayores puedan acceder a la información disponible en la página Web, será obligatorio antes del 31 de diciembre del año 2005, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional quinta de la Ley 34/2002 (LSSI). Asimismo, respecto al grado de accesibilidad de las páginas Web de la Seguridad Social, cabe resaltar que la página Web propia del IMSERSO sí cumple con un nivel de accesibilidad superior (AA).

2. En cuanto a los servicios telemáticos ofrecidos, su calidad y cantidad resulta, con carácter general, aceptable, pudiendo destacarse en este ámbito la posibilidad de obtener información general acerca de numerosas cuestiones relacionadas con la Seguridad Social, así como la de realizar determinados trámites administrativos on-line, sin necesidad de desplazarse a las dependencias administrativas.

Sin perjuicio de ello, con relación a los contenidos informativos ofrecidos a través de la página Web, este Tribunal ha observado, en algún caso, una excesiva complejidad y dificultad en la información ofrecida a los usuarios. Así, en algunos de estos contenidos, como los relativos concretamente al régimen especial de trabajadores autónomos, la información resulta manifiestamente mejorable, ya que se incluyen numerosos modelos de formularios o impresos y confusas instrucciones de cumplimiento para su utilización por el potencial usuario, teniendo en cuenta además que la información está dirigida a un colectivo de ciudadanos amplio, heterogéneo y con un diverso grado de formación.

Resulta especialmente destacable el Sistema de Remisión Electrónica de Documentos (RED), y ello a pesar de los retrasos producidos durante su migración a la plataforma Internet. El citado Sistema RED permite el intercambio telemático de información entre la TGSS y las empresas y los profesionales, en relación con la inscripción de empresas, la afiliación, altas y bajas de los trabajadores, y la cotización y recaudación de las cuotas de la Seguridad Social.

Por último, cabe destacar también la operatividad de los diversos servicios telemáticos ofrecidos al usuario a través de la oficina virtual o ventanilla electrónica de atención al ciudadano, sin perjuicio de que, en algunos casos, para su utilización se exija estar en posesión de un certificado digital (SILCON o de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre) que asegure la necesaria confidencialidad del trámite.

3.1.4 Conclusión relativa a la situación de dependencia tecnológica de la Seguridad Social respecto a determinadas empresas informáticas: (Sección III, apartado 1 y epígrafes 6.3, 7.3, 9.3 y 10.3)

Con carácter general, este Tribunal de Cuentas ha detectado que el grado de concentración de las adjudicaciones de los contratos fiscalizados, de suministro y de consultoría, asistencia y servicios, en beneficio de un reducido número de empresas ha sido elevado. En concreto, durante el período fiscalizado únicamente 2 empresas obtuvieron adjudicaciones, del total de la contratación fiscalizada, por importe del 29,78% del gasto total adjudicado por el conjunto de las entidades, importe que se elevaría hasta el 44% de dicho gasto si se tuviese en cuenta la participación de estas mismas empresas en otras adjudicaciones, en concreto a través de una UTE de la cual han formado parte.

En numerosas ocasiones, fueron incluidos en los pliegos de los contratos criterios de solvencia incorrectamente configurados como criterios de adjudicación, basados casi siempre en la experiencia previa de la empresa. Esta experiencia y el conocimiento de un determinado proyecto, motivados por la existencia de una relación contractual previa de la entidad contratante con un determinado contratista, con frecuencia ha resultado un factor decisivo en el procedimiento de adjudicación, ya que de ello dependía, en numerosas ocasiones, la propia viabilidad de los proyectos a juicio de la Administración, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 19 y el artículo 86 del TRLCAP.

Sin perjuicio de lo anterior, este tipo de circunstancias constituyen una manifestación del grado de dependencia existente en el ámbito de la Seguridad Social, con respecto a determinadas empresas que han participado durante años en el desarrollo de sus proyectos informáticos, recibiendo sucesivamente las adjudicaciones que han ido siendo convocadas, con el consiguiente menoscabo y deterioro de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, que deben informar la contratación pública.

Esta relación de dependencia o cautividad ha sido denunciada por este Tribunal de Cuentas de manera reiterada en sus Informes de Fiscalización, en especial en los relativos a la contratación administrativa, sin que hayan sido adoptadas por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, las medidas adecuadas para resolver esta situación.

Esta relación de dependencia o cautividad ha sido denunciada por este Tribunal de Cuentas de manera reiterada en sus Informes de Fiscalización, en especial en los relativos a la contratación administrativa, sin que hayan sido adoptadas por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, las medidas adecuadas para resolver esta situación.

3.1.5 Conclusión relativa a las carencias estructurales de personal propio con cualificación informática en la Seguridad Social: (Sección III epígrafes 6.3 y 10.3)

Las entidades fiscalizadas, especialmente el INSS y la TGSS, carecen de una estructura adecuada y correctamente dimensionada de personal⁸ propio, que cuente

⁸ Esta crítica ya ha sido puesta de manifiesto por este Tribunal de Cuentas en el «Informe de Fiscalización especial sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia de informática, por la Seguridad Social, durante el período 1994 al primer semestre de 1998», aprobado por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 30 de noviembre de 2000. Asimismo ha venido reiterada en los sucesivos Informes de este Tribunal sobre contratación.

además con la necesaria cualificación informática, lo que ha favorecido la generalización del recurso a la celebración de contratos de consultoría y asistencia y de servicios para su subsanación.

Estas contrataciones de personal externo encubren, en numerosas ocasiones, auténticas contrataciones laborales de personal informático para resolver esas carencias estructurales de personal existentes, sin que tales asistencias o servicios tengan, con frecuencia una directa relación, en su ejecución real, con proyectos informáticos concretos. En definitiva, se trata de contrataciones de personal realizadas a través de contratos de consultoría, asistencia y servicios, para satisfacer las necesidades de carácter general de personal informático propio de las citadas Entidades y cubrir así, el cumplimiento de servicios informáticos en ocasiones diferentes de los que fueron los propios del objeto de los contratos.

Todo ello revela, por consiguiente, una especie más de la dependencia o cautividad existente respecto de las empresas contratistas de estos contratos, al formar parte de su plantilla el personal que ejecuta y sostiene el desarrollo ordinario de los trabajos, lo que podría redundar en perjuicio del principio de economía así como de los principios de igualdad, no discriminación y concurrencia, con la consiguiente pérdida del control y dirección de los contratos por parte de las entidades fiscalizadas.

Estas carencias estructurales de personal propio con cualificación informática y sus negativas consecuencias han sido denunciadas por este Tribunal de Cuentas de manera reiterada en sus Informes de Fiscalización, particularmente en los que anualmente analizan la contratación administrativa, sin que hayan sido adoptadas por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, las medidas adecuadas para resolver estas carencias de personal.

3.1.6 Conclusiones de orden técnico que se derivan del análisis realizado de la contratación celebrada por las entidades fiscalizadas: (Sección III epígrafes 6.3,7.3, 8.3, 9.3 y 10.3)

1. Al margen de la inadecuada utilización y valoración de la experiencia previa como criterio de adjudicación, ya señalada, con frecuencia fueron tenidos en cuenta indebidamente como criterios objetivos de adjudicación, por los órganos de contratación de las entidades fiscalizadas, otros factores también determinantes de la solvencia de los licitadores, como las certificaciones de calidad emitidas por determinados órganos o instituciones (tipo sello AENOR, ISO, etc.). Los criterios objetivos de adjudicación deben referirse a las características de la prestación, por lo que fue realizada una inadecuada valoración que redundó en perjuicio de lo dispuesto en los artículos 17, 18, 19 y 86 del TRL-CAP, en los que se regulan los requisitos de solvencia

técnica de los licitadores, así como los criterios de adjudicación que deben regir los concursos.

2. La valoración del criterio del precio en los concursos se realizó, en diversas ocasiones, por medio de fórmulas de aproximación a la media aritmética, reiteradamente criticadas por este Tribunal en sus sucesivos Informes de Fiscalización sobre contratación administrativa por resultar antieconómicas, siendo frecuente también el establecimiento de un nivel de saciedad o límite máximo de valoración del factor precio, por encima del cual el porcentaje de baja ofertada por las empresas licitadoras no es valorada, lo que a juicio de este Tribunal, también resulta antieconómico.

Probablemente, esta práctica se realizó por las distintas entidades en un intento de disuadir a las empresas de la presentación de ofertas anormalmente bajas o incursas en temeridad, pero en la práctica supuso la pérdida de virtualidad y de eficacia del propio criterio económico, puesto que las empresas en sus ofertas económicas lógicamente no superaron en ningún caso el citado umbral o nivel de saciedad.

3.2 Recomendaciones

Una vez expuestas las conclusiones más significativas extraídas del análisis realizado, este Tribunal de Cuentas considera conveniente realizar las siguientes Recomendaciones dirigidas a la mejora de la gestión contractual de la Seguridad Social con relación al impulso de la Administración electrónica:

1. En opinión de este Tribunal de Cuentas, las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deben mejorar la planificación previa de sus contrataciones de contenido informático, teniendo presente, además, la importancia de que exista una adecuada coordinación de todas aquellas actuaciones que resulten necesarias y que se lleven a cabo por dichas entidades en el ámbito específico de la Administración electrónica. Particularmente, ello resulta importante en lo que se refiere a la definición de sus previsiones presupuestarias, de sus previsiones de contratación, al señalamiento de unos objetivos materiales y temporales concretos y alcanzables, así como al establecimiento de los oportunos mecanismos de control y de seguimiento de dichos objetivos (Sección III apartado 2 y epígrafes 6.2, 7.2, 8.2, 9.2 y 10.2).

2. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deberían, en relación con la utilización del software libre o propietario y la opción por una u otra alternativa tecnológica, en la medida en que constituye una cuestión de gran importancia que exige, a juicio de este Tribunal de Cuentas, una profunda reflexión, promover la realización de los oportunos estudios por la Administración Pública, en general, y por la Seguridad Social, en particular, con la finalidad de tener argumentos para adoptar una decisión sobre la conveniencia del software libre (Sección III, apartado 4).

Asimismo, con independencia de cual sea la alternativa tecnológica mayoritariamente elegida por las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, basada en el software libre o propietario, en opinión de este Tribunal, sí resulta razonable considerar desde el punto de vista del ciudadano, que la Seguridad Social, en la medida de lo posible, debe ofrecer la mayor pluralidad y accesibilidad en las herramientas tecnológicas elegidas y ofrecidas a los usuarios. En definitiva, los ciudadanos deben poder establecer relaciones y acceder mediante cualquier tipo de software a todos los servicios que sean prestados a través de medios telemáticos por la Administración, y, en concreto, por la Seguridad Social.

3. Las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social deberían adecuar sus respectivas Relaciones de Puestos de Trabajo a sus necesidades estructurales de personal de tipo informático reales, incrementando, en el específico caso de que sea necesario, sus plantillas en lo relativo al personal con cualificación informática. Con ello se eliminaría o, al menos, se limitaría el recurso, por ahora muy por encima del nivel deseable, a la contratación externa con empresas de servicios, tal y como actualmente se produce en aquellos supuestos de insuficiencia de medios o de no conveniencia de ampliación de los existentes. (Sección III epígrafes 6.3 y 10.3).

En todo caso, debe fomentarse la interconexión o el intercambio de información entre el personal contratado y el propio, con dedicación y destino en las aplicaciones informáticas más importantes, de forma que se impida con ello la indefinida continuidad de la actual situación de dependencia de la Seguridad Social respecto de las empresas externas con las que contrata.

4. A juicio de este Tribunal, sería recomendable que la página Web de la Seguridad Social identificada en Internet con el nombre de dominio «www.seg-social.es», no sólo estuviera centrada principalmente en las entidades dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sino que permitiera el acceso o enlace a todas las páginas Web y reuniera de manera conjunta toda la información relativa a la Seguridad Social. (Sección III, apartado 3).

5. La Seguridad Social debe continuar adoptando las medidas necesarias para mejorar los servicios telemáticos ofrecidos en su página Web, así como la información ofrecida a través de la misma, impulsando decididamente la posibilidad de aumentar los procedimientos y trámites administrativos realizables on line, en la medida en que permiten a la Administración interactuar con el ciudadano sin necesidad de desplazamiento físico por parte de éste, todo ello tanto a través de Internet, como de otras plataformas de comunicaciones (como la telefonía móvil o la televisión digital). (Sección III, apartado 3).

6. Por último, este Tribunal, considera oportuno que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fomente y promueva en su seno la realización de todo tipo de campañas informativas y divulgativas, dirigidas tanto a los ciudadanos como a las empresas, con la finalidad de dar a conocer, fomentar y eliminar las barreras culturales aún existentes con relación al uso de los servicios electrónicos y medios telemáticos de la Seguridad Social, como un nuevo modelo de relaciones con los ciudadanos.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En la presente Sección se exponen los resultados de la Fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas, obtenidos del análisis tanto de los planes y proyectos elaborados, como de la contratación celebrada en la materia objeto de análisis, remitida por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social y relacionada con el desarrollo, implantación y mantenimiento de la Administración electrónica.

1. Introducción

La distribución de los 45 contratos celebrados por las entidades fiscalizadas y que han sido analizados en su totalidad, se muestra en el cuadro núm. 6 siguiente, en el que se reflejan también los datos relativos al ejercicio 2001 respecto de aquellos contratos cuyos efectos se han extendido a los ejercicios incluidos en el período fiscalizado (2002 y 2003).

CUADRO NÚM. 6

Distribución de contratos fiscalizados por entidades y ejercicios

ENTIDADES	2001		2002		2003		TOTAL	
	Nº de contratos	% del nº de contratos	Nº de contratos	% del nº de contratos	Nº de contratos	% del nº de contratos	Nº de contratos	% del nº de contratos
TGSS	-	-	11	73	17	61	28	62
INSS	1	50	2	13	4	14	7	16
IMSERSO	-	-	1	7	1	4	2	4
INGESA	-	-	-	-	4	14	4	9
ISM	1	50	1	7	2	7	4	9
TOTAL	2	5	15	33	28	62	45	100

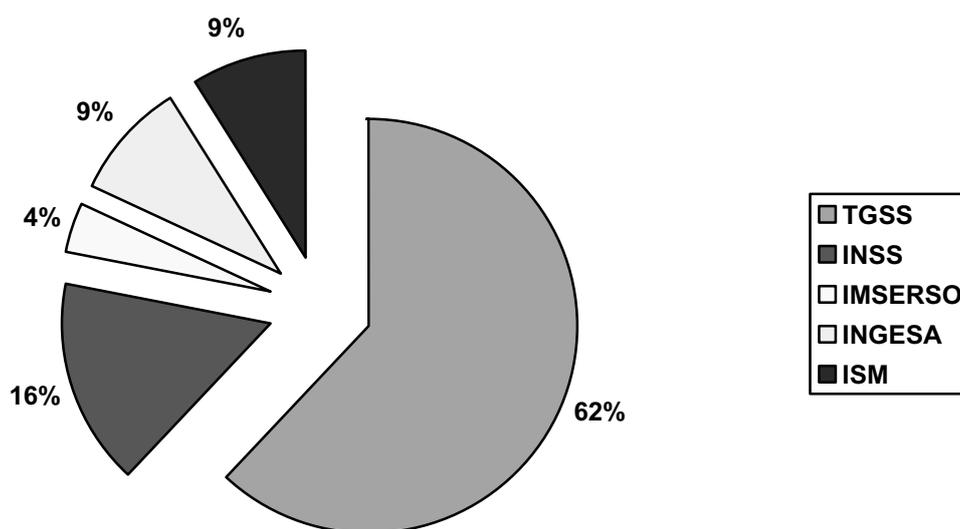
Los 45 contratos que constituyeron el universo sobre el que ha recaído esta Fiscalización han supuesto en su conjunto un gasto de 67.619 miles de euros, siendo imputable a la Tesorería General de la Seguridad Social el 90% de dicho gasto, tal y como queda expuesto en los epígrafes correspondientes al análisis específico de la contratación de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social del presente Proyecto de Informe.

La distribución de estos 45 contratos por entidades contratantes, por ejercicios, por tipo de contratos y por formas de adjudicación se incluye en el Anexo⁹, que se acompaña con el presente Proyecto de Informe.

De los datos consignados en el cuadro anterior se desprende la importancia de la contratación celebrada por la TGSS (principalmente) y por el INSS (en menor medida) en este ámbito, al alcanzar entre ambos el 78% del total de los contratos celebrados, tal y como se refleja en el gráfico núm. 5 siguiente:

GRAFICO NÚM. 5

Desglose de la contratación por entidades



⁹ No se incluyen en el citado Anexo los datos relativos a los Convenios de Colaboración celebrados por el IMSERSO.

Finalmente, en el presente Proyecto de Informe se ha analizado también el grado de concentración de las adjudicaciones contractuales llevadas a cabo por el conjunto de las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social, en relación con las empresas específicas que resultaron adjudicatarias

de cada uno de los contratos examinados ¹⁰. En concreto, en el cuadro núm. 7 siguiente figuran reflejadas y ordenadas, de mayor a menor, en función de los importes adjudicados a cada una de ellas, las principales empresas destinatarias de estas adjudicaciones:

CUADRO NÚM. 7

**Resumen por adjudicatarios de la contratación fiscalizada
Conjunto del Sistema de la Seguridad Social**

ADJUDICATARIO	IMPORTE DE ADJUDICACIÓN	% SOBRE EL TOTAL ADJUDICADO	Nº DE CONTRATOS ADJUDICADOS	% SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS ADJUDICADOS.
U.T.E. INDRA-SCHLUMBERGERSEMA-DMR-INSA-AFIREC	20.094.448	29,72	1	2,27
ACCENTURE, S.A.	12.475.930	18,45	5	11,36
SOFTWARE AG, ESPAÑA, S.A.	7.659.735	11,33	2	4,55
U.T.E. ACCENTURE-SOFTWARE AG-THALES	5.969.740	8,83	1	2,27
SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS, S.A.	5.061.404	7,48	2	4,55
SUN MICROSYSTEMS IBERICA, S.A.	3.038.419	4,49	4	9,09
U.T.E. ACCENTURE-INFORMATICA EL CORTE INGLES	2.575.037	3,81	1	2,27
SCHLUMBERGERSEMA, S.A.E.	1.611.192	2,38	3	6,82
DMR CONSULTING	1.573.979	2,33	2	4,55
INDRA SISTEMAS, S.A.	1.273.347	1,88	1	2,27
SELESTA GESTION CENTROS,S.A.	1.270.172	1,88	3	6,82
FUJITSU ESPAÑA, S.A.	1.264.237	1,87	4	9,09
OTROS (7 EMPRESAS)	1.101.901	1,63	10	22,73
U.T.E. SOFTWARE AG- THALES	792.000	1,17	1	2,27
ORACLE IBERICA, S.R.L.	691.084	1,02	1	2,27
ALGORITMOS PROCESOS Y DISEÑOS, S.A.	612.836	0,91	2	4,55
U.T.E. INDRA-UMANO SERVICIOS INTEGRALES, S.A.	553.146	0,82	1	2,27
TOTAL	67.618.607	100	44	100

El cuadro núm. 7 anterior refleja el elevado grado de concentración de las adjudicaciones de los contratos fiscalizados que se ha producido en un reducido número de empresas, resultando, por ejemplo, como consecuencia de ello que, en relación con el conjunto de las Entidades, el importe adjudicado a únicamente dos empresas ha alcanzado un gasto acumulado equivalente al 29,78% del total.

Este grado de concentración resultaría aun más elevado si se acumularan aquellas otras contrataciones en

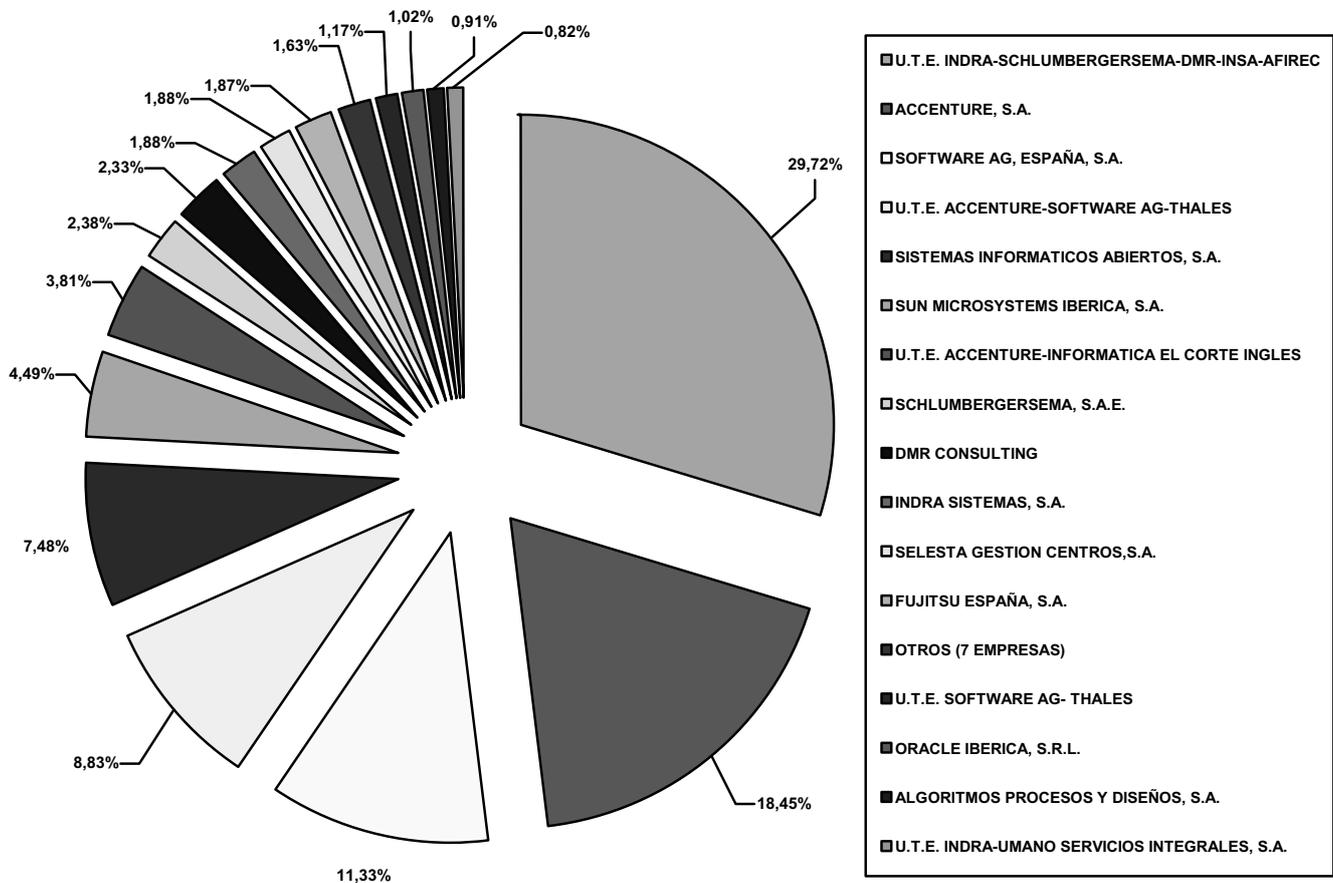
las que también participó cada adjudicatario formando parte de uniones temporales de empresas (UTE,s). De este modo, las adjudicaciones en las que han participado dos de las empresas adjudicatarias alcanzaría el 44% del importe total.

El gráfico núm. 6 representa, partiendo de los datos consignados en el cuadro anteriormente analizado, la distribución de las adjudicaciones en el conjunto de las entidades del Sistema de la Seguridad Social:

¹⁰ En algunos contratos no ha sido posible diferenciar el gasto imputable exclusivamente a la contratación para el impulso de la Administración electrónica.

GRÁFICO NÚM. 6

Distribución de las adjudicaciones en el conjunto de las entidades del Sistema de la Seguridad social



2. Proyectos aprobados para el impulso de la administración electrónica en el ámbito de la seguridad social

Con carácter general, debe destacarse la ausencia de un plan o proyecto global propio y específico, aplicable al conjunto de entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, relacionado con la materia objeto de la presente Fiscalización. Así, las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito subjetivo en relación con el impulso de la Administración electrónica, lo fueron enmarcadas en el marco del «Plan INFO XXI: la Sociedad de la Inform@ción para todos (2000-2003)», iniciativa del Gobierno de la Nación para el impulso de la Administración electrónica, que ha sido analizado en el epígrafe 5.1 del Presente Proyecto de Informe.

No obstante, en relación con los planes y proyectos de carácter más reducido aprobados en el ámbito de la Seguridad Social, y relacionados con el ámbito de la presente Fiscalización, fueron efectivamente remitidos a este Tribunal por algunas de las entidades fiscalizadas

(en concreto, por el INSS, la TGSS y el ISM), los siguientes proyectos:

- El Proyecto INFORM@ del INSS.
- En el ámbito de la TGSS, el Plan Estratégico PROS@.
- Por último, en el ámbito del ISM, el Plan de Modernización del Instituto Social de la Marina, el Plan de Acción y el Nuevo Modelo de Servicios y de Gestión de Relaciones con Clientes, Plan AVANTE.

Estos proyectos serán objeto de un análisis concreto dentro del epígrafe específico relativo a cada una de las distintas entidades incluidas en el ámbito subjetivo del presente Proyecto de Informe de Fiscalización.

3. La Seguridad Social en la red: «www.seg-social.es»

En cuanto a la presencia de la Seguridad Social en Internet, este Tribunal de Cuentas ha analizado las páginas Web de la Seguridad Social y, en especial, la

página cuya dirección virtual es «www.seg-social.es», pudiendo señalarse que de dicho análisis, y con referencia exclusivamente al ámbito temporal que abarca la presente Fiscalización, se han puesto de manifiesto las siguientes circunstancias relativas a su contenido, diseño y accesibilidad¹¹:

— El portal de la Seguridad Social ofrece al ciudadano información de carácter general acerca de numerosas cuestiones relacionadas con el ámbito de la Seguridad Social, al tiempo que permite realizar determinados trámites burocráticos on-line, consiguientemente, sin necesidad de desplazarse a las dependencias administrativas. No obstante, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la información ofrecida resulta en algunos casos, confusa para el usuario.

Ejemplifica esta incidencia la complejidad de la información incluida en la página Web referida al colectivo de trabajadores autónomos. Así, para este colectivo, que abarca un universo amplio y diverso de posibles usuarios de muy heterogéneos niveles de formación, la página Web contiene numerosos modelos y prolijas instrucciones para su cumplimentación, que dificultan, en opinión de este Tribunal, su comprensión y utilización por el usuario.

En cuanto al contenido de esta página Web específicamente relativo a la telematización de la gestión, resultan especialmente destacables el conocido Sistema de Remisión Electrónica de Documentos (Sistema RED) y la denominada oficina virtual.

En primer lugar, el Sistema RED permite el intercambio telemático de información en relación con la inscripción de empresas, la afiliación, altas y bajas de los trabajadores, así como con la cotización y recaudación de cuotas, poniendo en contacto a la TGSS con las empresas y los profesionales.

A su vez, a través de la oficina virtual o ventanilla de atención al ciudadano, se ofrecen en la página Web de la Seguridad Social diversos servicios telemáticos para cuya utilización, en algunos casos resulta necesario disponer de un certificado digital (SILCON o de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre) que pretende garantizar la seguridad y la confidencialidad de estos servicios. A continuación se relacionan los principales servicios disponibles en dicha oficina virtual:

— Informe de vida laboral y solicitud de rectificación del informe de vida laboral.

— Informe de bases de cotización del régimen general y de los trabajadores del mar y solicitud de rectificación de bases de cotización.

— Situación laboral actual y situación de cotización de los trabajadores por cuenta propia.

— Informe de bases y cuotas ingresadas en el ejercicio seleccionado.

— Información a acreedores del Sistema de Seguridad Social.

— Percepción de pensiones públicas o revalorización de pensiones.

— Información de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF.

— Consulta del estado de solicitud de informes.

— Servicio «¿Cómo va mi pensión?» y programa de autocálculo de la pensión de jubilación.

— La página Web de la Seguridad Social, además de ofrecer los servicios acabados de exponer a través del propio portal, muestra al ciudadano una amplia imagen institucional. En concreto, la página Web «www.seg-social.es» incluye una división de carácter departamental, pero poco orientada al servicio de los ciudadanos, al incluir únicamente a las entidades dependientes o adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Asimismo, a juicio de este Tribunal, es conveniente proceder a incluir también al IMSERSO y al INGESA (Entidades Gestoras del Sistema de la Seguridad Social), dentro del ámbito de actuación, como órgano consultivo, del Consejo General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Seguridad Social, y no únicamente a las Entidades de dicho Sistema dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Por lo tanto, a juicio de este Tribunal, no existía en el momento de realizar la presente Fiscalización, un sitio¹² Web de acceso o inicio, que incluyera y englobara en el ámbito de Internet toda la información y las páginas relativas a la Seguridad Social.

En este sentido, cabe señalar que se encuentran disponibles en Internet las siguientes páginas Web de la Seguridad Social:

— La página Web de la Seguridad Social «www.seg-social.es», centrada principalmente en las entidades dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

— La página Web institucional propia del IMSERSO, así como otras páginas relacionadas también con ese Instituto, en concreto, el denominado Portal de Mayores y varias páginas referidas a diversos servicios de información y atención a personas discapacitadas.

— Una página Web propia del INGESA, si bien en el momento de elaboración de este Proyecto de Informe

¹¹ Este análisis del contenido, diseño y accesibilidad del página Web de la Seguridad Social ha sido realizado en virtud de lo dispuesto en el artículo 9,1 de la LOTCu 2/1982, que extiende el alcance de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas al sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, para lo cual resulta preciso comprobar la consecución o no de los objetivos y de los resultados pretendidos con las diferentes políticas y actuaciones puestas en marcha por los gestores públicos.

En este contexto es en el que se enmarcan los juicios de valor que se realizan en el Proyecto de Informe sobre la calidad, la complejidad o la accesibilidad de determinados servicios.

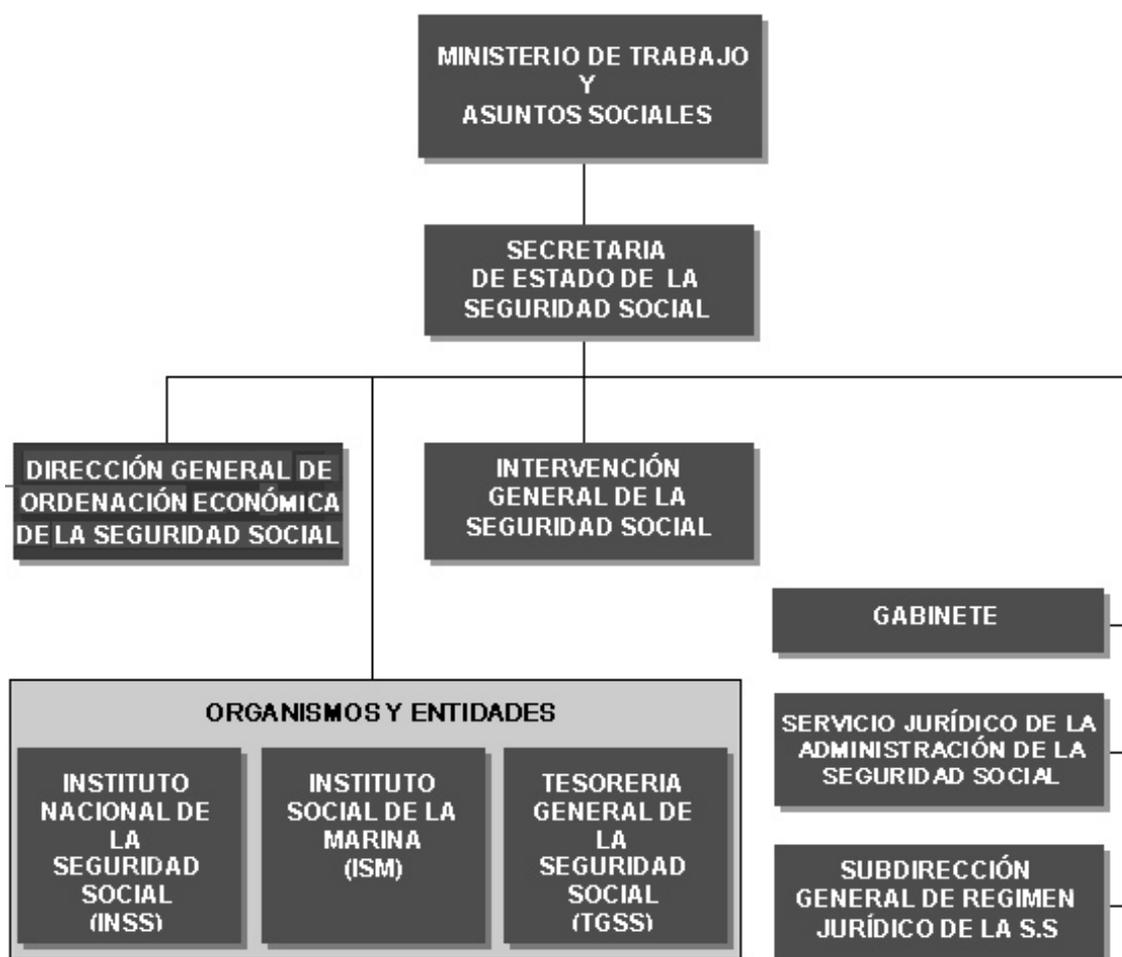
¹² Con carácter general un sitio Web está constituido por diversas páginas Web relativas a una organización o materia concreta y relacionadas entre sí.

aún estaba en proceso de construcción una parte de sus contenidos.

Por otra parte, al entrar en la principal página Web de la Seguridad Social se constata que, tanto ante la pregunta de ¿Quiénes somos?, como en el organigrama y en las cartas de servicios, no se ofrece al usuario una información completa sobre la Seguridad Social, ya que no se incluye en ella al IMSERSO ni al INGESA, a pesar de ser propiamente Entidades Gestoras de la Seguridad Social. En concreto, sólo resulta posible

acceder a la información del IMSERSO a través de un enlace ubicado bajo la rubrica de «más información» que, a su vez, nos remite a otro menú desplegable llamado «enlaces de interés», lo que evidentemente dificulta el acceso a la información de esta Entidad Gestora.

A continuación se reproduce el organigrama al que pertenecen los Organismos y Entidades que integran la Seguridad Social, tal y como aparecían reflejados en la página Web «www.seg-social.es» en el momento en el que se realizó su análisis (mes de abril del año 2004):



En relación estrictamente con el diseño y la accesibilidad de la página Web de la Seguridad Social, cabe realizar las siguientes observaciones:

— En términos técnicos, la accesibilidad de un sitio web se deriva principalmente del diseño de la propia página de Internet y de las posibilidades de acceso y de uso de dicha página por parte de todos los usuarios en general y, en particular, por parte de las personas discapacitadas¹³. Alcanzar un alto grado de acceso resulta

beneficioso para todos, ya que facilita la accesibilidad para cualquier usuario, padezca o no algún tipo de discapacidad, sin que suponga necesariamente por ello un mayor coste para las arcas públicas. El cumplimiento de determinadas pautas de accesibilidad en el diseño de una página Web deriva de la previsión establecida a tal efecto por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico (LSSI), en consonancia con el Plan e-Europe y el PLAN INFO XXI, anteriormente mencionados, que consideraron como prioritario lograr la utilización de páginas Web accesibles para todos.

¹³ El Consejo de la Unión Europea, mediante Decisión de 3 de diciembre de 2001, declaró el año 2003 como «Año Europeo de las personas con discapacidad».

En este sentido, la denominada iniciativa por una Web accesible o «WAI» (Web Accessibility Initiative), es el nombre con el que se conoce la iniciativa relativa al acceso a Internet creada por el Consorcio industrial independiente denominado «W3C¹⁴» (WorldWide Web Consortium). Esta iniciativa señala los criterios de accesibilidad generalmente reconocidos, estableciendo tres posibles niveles en función del cumplimiento o no de determinados criterios, pautas o protocolos. Estos niveles son concretamente los siguientes:

- Nivel A, es decir, nivel mínimo imprescindible de accesibilidad de una página Web.
- Nivel AA, nivel de accesibilidad que toda página Web debería cumplir.
- Nivel AAA, nivel más alto de accesibilidad.

Con carácter general, la página Web de la Seguridad Social sólo ha cumplido durante el período que comprende la presente Fiscalización (ejercicios 2002 y 2003, el estándar mínimo establecido por la citada iniciativa para una Web accesible (WAI) de una única A, definido como el nivel de prioridad o el nivel básico que un proveedor de contenidos no puede dejar de satisfacer. A juicio de este Tribunal, la Seguridad Social debió haber previsto en el diseño de su página Web un mayor nivel de accesibilidad, que cumpliera, al menos, el Nivel AA¹⁵. En todo caso este nivel será obligatorio antes del 31 de diciembre del año 2005, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional quinta de la citada Ley 34/2002 (LSSI). No obstante, cabe precisar en este sentido que la página Web institucional del IMSERSO sí ha alcanzado el nivel adecuado de accesibilidad.

En este sentido, cabe señalar por último que la Seguridad Social se encontraba trabajando en el preciso momento en que se estaban realizando los trabajos de campo de la presente Fiscalización, en el lanzamiento de una ventana específica de mayor accesibilidad dentro de su propia página Web.

4. El uso de sistemas abiertos o del «software libre» por la seguridad social

Desde un punto de vista jurídico, conforme dispone el artículo 173 del TRLCAP, un programa informático o software es, «toda secuencia de instrucciones e indicaciones destinadas a ser utilizadas, directa o indirectamente, en un sistema informático para realizar una función o una tarea o para obtener un resultado determinado cualquiera que fuese su forma de expresión o fijación».

¹⁴ La Entidad Pública Empresarial Red.es ha suscrito un Acuerdo con el Consorcio «W3C» cuya función principal es encaminar a la red de Internet a sus máximas posibilidades, para lo cual es necesario lograr un mayor grado de accesibilidad e interoperabilidad.

¹⁵ A este respecto puede señalarse, a efectos puramente comparativos, que la AEAT cumple el nivel de accesibilidad doble AA en su página Web.

El denominado software libre¹⁶ o abierto, cuyo eje principal es el sistema operativo GNU/LINUX surgió en los años 90. Con carácter general, el término software libre hace referencia a un tipo de licencia de software que permite al usuario no sólo ejecutar el programa informático de que se trata, sino también proceder libremente a analizarlo en profundidad, adaptarlo a sus propias necesidades, copiarlo en su disco duro e, incluso, redistribuirlo, ya sea modificado o no, para todo lo cual es requisito previo y necesario tener libre acceso al denominado «código fuente» del programa, es decir, al conjunto de instrucciones que determinan su funcionamiento.

Por el contrario, el denominado software propietario establece prohibiciones o restricciones que impiden o dificultan el acceso al citado código fuente y la copia, redistribución y modificación o adaptación del programa adquirido. En este caso, la adquisición de un programa de ordenador distribuido con una licencia propietaria trae consigo que no se adquiere la propiedad del programa sino sólo el derecho a usarlo.

La elección por parte de una determinada Administración Pública del uso o la adquisición de un tipo de software o de otro (libre o propietario), es una cuestión considerada objetivamente por este Tribunal de Cuentas como de especial interés y actualidad. Así, cabe señalar en relación con esta cuestión que en el ámbito europeo, los Ministros de Industria de los países integrantes del Consejo de la Unión Europea, han ratificado con fecha de 7 de marzo del año 2005 una propuesta de Directiva sobre la denominada «patente de software», apoyada por las grandes empresas del sector informático y rechazada por las asociaciones defensoras del software libre, con el único voto en contra dentro del Consejo de España.

Por ello, durante el curso de los trabajos de este procedimiento fiscalizador, este Tribunal, solicitó a las Entidades Gestoras y a la Tesorería general de la Seguridad Social, información detallada relativa a las iniciativas, actuaciones y demás medidas de todo tipo que hubieran sido llevadas a cabo, encaminadas o relacionadas con el fomento, la implantación o la utilización del denominado software libre o de sistemas informáticos abiertos, en el específico ámbito de la Seguridad Social.

Como contestación a esta solicitud únicamente la TGSS remitió un informe relativo a la posible utilización de «Sistemas Abiertos o Software libre», elaborado por el Centro de Tecnología de la Subdirección General de Informática. Este informe ha sido objeto de análisis por parte de este Tribunal de Cuentas, pudiendo destacarse de su estudio, en primer lugar, que el propósito del documento fue precisamente valorar las posibilidades del uso del software libre en el ámbito de

¹⁶ La expresión software libre no es sinónimo de software gratuito, sino de software de libre uso.

la Seguridad Social. El informe fue elaborado en el año 2003 y partió de un estudio de la situación existente en dicho momento, caracterizada principalmente por el uso casi exclusivo, en el ámbito de la Seguridad Social, del software propietario.

Este análisis, tras evaluar las ventajas e inconvenientes de todo tipo que pueden apreciarse, en ambos tipos de software, concluyó que, a pesar de las indudables ventajas que cabía predicar del software libre, «no es el momento oportuno» para la inclusión masiva del software abierto en el entorno de escritorio y, por consiguiente, declaró su «inviabilidad» para la migración en servidores. En dicho informe se asumía, no obstante, como una realidad que «el imparable avance de LINUX aconseja (...) preparar la red para posibles cambios futuros».

Parece claro por lo tanto, que la elección del tipo de software a adquirir es una cuestión de indudable importancia que se ha planteado en el conjunto de las Administraciones Públicas. Por ello, con una finalidad meramente expositiva, a continuación se describen las ventajas e inconvenientes que conlleva la elección de una u otra alternativa:

a) Principales inconvenientes del software propietario son:

— El elevado coste¹⁷ económico derivado de la adquisición de las licencias de software y de su mantenimiento.

— La prohibición del acceso al examen, copia, modificación o adaptación del programa a las necesidades específicas del usuario, al no permitir el acceso al denominado «código fuente» del programa, es decir y como ya ha quedado señalado, al conjunto de instrucciones que determinan su funcionamiento.

b) Ventajas del software propietario, las siguientes:

— La existencia de un sólido soporte técnico en el que se basa este software y las numerosas pruebas de control de calidad por las que ha pasado con anterioridad a su comercialización.

— El previo conocimiento por los usuarios del entorno y el fácil uso que cabe atribuir al software propietario, al ser el mayoritariamente utilizado por las Administraciones en la actualidad.

— El pago ya realizado por las licencias adquiridas que, en el supuesto de instalar el software abierto, lógicamente no serían utilizadas.

c) Como ventajas del software libre, tal y como ha quedado apuntado anteriormente, destacan:

— El ahorro económico que supone en la adquisición y mantenimiento de licencias.

— Los sistemas de código abierto o software libre, sí permiten el acceso al código fuente del programa, lo que otorga libertad al usuario para proceder a la mejora, adaptación y modificación de dicho programa, en la medida en que surjan nuevas necesidades que así lo requieran.

d) Por último, los principales inconvenientes del software libre son:

— La ausencia del soporte de una entidad que avale su tecnología y que resulte obligada a dar respuesta ante un supuesto de mal funcionamiento.

— Los problemas de compatibilidad que presenta con otras aplicaciones informáticas y los mayores tiempos de respuesta ante nuevas necesidades o tecnologías más recientes.

— La necesidad de tener conocimientos avanzados del sistema concreto de que se trate para proceder a su mejora, adaptación o modificación y la menor amplitud de la gama de soluciones desarrollada.

En definitiva, a juicio de este Tribunal de Cuentas, una vez expuestas las ventajas e inconvenientes que conlleva la elección de una u otra opción tecnológica, parece evidente que la decisión adoptada es de una indudable trascendencia y exige, por lo tanto, una reflexión en profundidad y un análisis coordinado en todo el ámbito del Sector Público.

En todo caso, cabe señalar que, sea cual sea la opción elegida por la Administración Pública actuante, desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos, resultaría deseable que éstos no se viesen afectados, en su condición de usuarios, ni fuesen diferenciados o excluidos, por razón de la elección realizada respecto de un tipo de software, libre o propietario.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, lo que sí parece razonable, es que la actuación en este ámbito de las Administraciones Públicas en general, y de la Seguridad Social en particular, se encamine a lograr, en la medida de lo posible, la flexibilidad y la pluralidad tecnológica necesarias para que los ciudadanos puedan establecer relaciones con ellas y acceder a los servicios que ofrecen por vía telemática.

5. Marco organizativo: órganos consultivos con competencias en materia de contratación de contenido informático

Como ha quedado señalado anteriormente, en la presente Fiscalización ha sido objeto de análisis la con-

¹⁷ En este sentido y como dato significativo cabe señalar, según los datos obtenidos de la contratación de objeto informático remitida a este Tribunal de Cuentas para su fiscalización ordinaria, correspondiente a los ejercicios 2002 y 2003, que el importe destinado en el ámbito de la Seguridad Social al específico concepto de adquisición y renovación de licencias de software en dichos ejercicios 2002 y 2003, fue de aproximadamente 70.000 miles de euros.

tratación celebrada en el ámbito material objeto de estudio, por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSS, INGESA, IMSERSO¹⁸ e ISM), así como por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Por ello, en los posteriores apartados del presente Proyecto de Informe de Fiscalización, específicamente dedicados al análisis de la actuación contractual de cada una de las entidades fiscalizadas, se realiza una esquemática descripción de las funciones y estructuras organizativas de cada una de ellas, particularmente en cuanto afectan a los objetivos de la presente Fiscalización.

No obstante, las peculiaridades propias de la contratación de bienes y servicios de contenido informático por parte de los diversos entes que integran el Sector público estatal, han conducido a la creación de una serie de órganos administrativos con funciones consultivas y de coordinación en dicha materia, tanto de carácter interministerial como propios o internos de cada Ministerio actuante.

Entre estos órganos interesa destacar, por su influencia e intervención en el desarrollo y ejecución de la contratación informática de las entidades de la Seguridad Social, a los siguientes órganos¹⁹ colegiados: el Consejo Superior de Informática, la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos, las Comisiones Ministeriales de Informática de los Ministerios de adscripción de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo) y, por último, el Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social.

A todos estos órganos se realiza a continuación una breve referencia.

5.1 Consejo Superior de Informática y para el impulso de la administración electrónica

El Consejo Superior de Informática (CSI)²⁰ es el órgano colegiado encargado de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de la política informática del Gobierno. Fue creado mediante el Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, sobre órganos de elaboración y desa-

rollo de la política informática del Gobierno y depende en la actualidad del Ministerio de Administraciones Públicas.

Sus competencias consisten principalmente en estudiar, informar y proponer al Gobierno cualesquiera medidas, programas o planes que incidan, entre otros, en los ámbitos de la protección de datos y de la adquisición de bienes y servicios informáticos.

5.2 Comisión interministerial de adquisición de bienes y servicios informáticos

La Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos²¹ (CIABSI), se encuentra actualmente integrada en el Ministerio de Administraciones Públicas. Sus importantes funciones, según dispone el artículo 6 del citado del Real Decreto 2291/1983 que la regula, son las siguientes:

— Informar técnicamente, con carácter preceptivo y vinculante, los proyectos de carácter informático, así como los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que, en su caso, requiere la ejecución de cada proyecto.

— Designar las ponencias técnicas que deban calificar las ofertas de los concursos de contenido informático que se celebren.

— Proponer, al Servicio Central de Suministros, en funciones de Mesa de Contratación Interministerial, el contratista y la oferta a la que deben ser adjudicados los contratos de ejecución de proyectos informáticos.

— Velar por el cumplimiento de las directrices que apruebe el CSI sobre el ejercicio de las competencias propias de la Comisión.

— Servir como órgano de comunicación entre el CSI y las Comisiones Ministeriales de Informática, en las materias propias de su competencia.

— Informar cualesquiera actos y contratos relacionados con los bienes y servicios informáticos de los Departamentos y Organismos de la Administración General del Estado.

5.3 Comisiones ministeriales de informática de los diversos departamentos ministeriales

Las Comisiones Ministeriales de Informática²² son órganos de colaboración técnica con el Consejo Superior de Informática, del que dependen funcionalmente, al tiempo que son también instrumentos de coordinación interna de cada Departamento en materia informática.

¹⁸ Por virtud del Real Decreto 1600/2004, de 12 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales ha pasado a denominarse Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

¹⁹ Con posterioridad a la fecha en que fue remitido por este Tribunal a alegaciones el Anteproyecto de Informe ha entrado en vigor el Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los citados órganos colegiados responsables de la Administración electrónica.

²⁰ El Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica, anteriormente citado, dispone que el Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración electrónica pasa a denominarse Consejo Superior de Administración electrónica, estableciendo que este órgano actuará en Pleno o en Comisión Permanente.

²¹ Asimismo, en virtud del citado Real Decreto la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración electrónica sustituye a la Comisión Interministerial de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI).

²² En virtud del mencionado Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, se sustituyen las Comisiones Ministeriales de Informática en cualquiera de sus denominaciones por las Comisiones Ministeriales de Administración electrónica.

Por lo que al contenido de este Proyecto de Informe hace referencia, debe señalarse que la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Sanidad y Consumo fue creada por Orden Ministerial de 29 de marzo de 1982, mientras que la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fue creada por Orden de 16 de septiembre de 1996.

Entre las competencias comunes de las Comisiones Ministeriales de Informática citadas, directamente relacionadas con la contratación informática en el ámbito de la Seguridad Social, cabe destacar las siguientes:

— Aprobar los Planes y Proyectos Informáticos, que constituyen el fundamento de la contratación administrativa en este ámbito, de los Organismos y Entidades dependientes del respectivo Departamento Ministerial.

— Informar los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas que se refieran a la contratación de bienes y servicios informáticos.

— Informar las adquisiciones que se pretendan efectuar a través de los Catálogos de Bienes de Adquisición Centralizada.

— Elaborar Informes sobre las plantillas y las Relaciones de Puestos de Trabajo, referidos en todo caso a la actividad informática.

5.4 Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social

El Consejo General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Seguridad Social es un órgano colegiado que fue creado por Orden de 25 febrero de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Entre sus funciones destacan las siguientes:

— Informar el Plan Anual de Actuación, así como los planes de adquisición de bienes y servicios de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, así como de la Tesorería General y de la Intervención General de la Seguridad Social, en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones.

— Informar los planes plurianuales de los sistemas de información de cada una de dichas entidades, en los que se reflejan las competencias y actuaciones coordinadas tanto de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, como de cada uno de los Centros de Tecnologías de la Información, en relación con cada uno de dichos planes plurianuales.

— Establecer las debidas prioridades en relación con todos los planes anteriormente mencionados.

— Informar y proponer las actuaciones dirigidas a establecer las líneas estratégicas y los criterios técnicos de interés general, en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como las previsiones de inversión y de gasto en dicha materia.

— Informar preceptivamente todos los proyectos, Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas, ofertas y propuestas de valoración, reali-

zadas por las Entidades Gestoras adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la Intervención General de la Seguridad Social, por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y por la Tesorería General de la Seguridad Social. Dichos proyectos y pliegos deberán responder, a su vez, a necesidades e iniciativas contempladas en los correspondientes planes de sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones.

— Informar preceptivamente las propuestas de adquisición de bienes y servicios informáticos y de comunicaciones, que figuran incluidos en los Catálogos de Bienes de Adquisición Centralizada del Servicio Central de Suministros de la Dirección General de Patrimonio del Estado, siempre que dichas adquisiciones sean realizadas por las Entidades Gestoras adscritas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la Intervención General de la Seguridad Social y por la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Por último, elaborar y proponer cuantas medidas se consideren adecuadas para la implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, con objeto de obtener una mayor eficacia en los sistemas de tratamiento y transmisión de la información, así como para garantizar la integridad y seguridad de la información y las comunicaciones.

A continuación se exponen los resultados de la Fiscalización relativos a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social incluyendo, con carácter previo, una esquemática descripción de las funciones y estructuras organizativas existentes en cada una de estas entidades fiscalizadas durante el período analizado (ejercicios 2002 y 2003).

6. El Instituto Nacional de la Seguridad Social y la contratación de bienes y servicios tic para el impulso de la administración electrónica

6.1 Naturaleza y organización del INSS en el ámbito contractual

Durante el período que comprende el ámbito temporal de esta Fiscalización (ejercicios 2002 y 2003) la estructura orgánica del INSS ha estado establecida, sucesivamente, por el Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, y por el Real Decreto 469/2003, de 25 de abril, que modifica parcialmente el anterior.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social está adscrito en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, y se estructura en los siguientes tipos de órganos:

a) Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión por un lado, como son el Consejo General y la Comisión Ejecutiva y, b) órganos de dirección, es decir, la Dirección General, la Secretaría General y las Direcciones o Subdirecciones Generales.

Entre las competencias de todos estos órganos se pueden destacar las siguientes, en mayor o menor medida relacionadas propiamente con la contratación administrativa:

El Director General es el órgano de contratación de este Instituto, con las limitaciones que son preceptivas con relación a los contratos que, por su cuantía, requieren autorización previa del titular del Ministerio de Adscripción o del Consejo de Ministros.

A su vez y de conformidad con los citados Reales Decretos 2583/1996 y 469/2003, compete a la Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestaria, entre otras, las competencias en materia de ordenación y tramitación de la contratación administrativa del Instituto, además de las relativas a la formulación de los planes de actuación de los servicios de la Entidad. Por su parte, a la Subdirección General de Gestión de Prestaciones, le corresponde la dirección, control y desarrollo de la organización informática.

6.2 Planes y proyectos informáticos del INSS

Este Tribunal de Cuentas ha analizado la documentación facilitada por el INSS en relación con los planes y proyectos informáticos elaborados y puestos en marcha para el impulso, desarrollo o implantación de la Administración electrónica. A continuación se exponen las principales incidencias relativas a esta planificación informática, relacionándola con la contratación generada en este ámbito.

Las actuaciones de contenido informático realizadas por el INSS para el impulso de la Administración electrónica pueden incluirse en el ámbito del «PLAN INFO XXI»²³, que constituye el marco general establecido por el Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

No obstante, el único Proyecto propio remitido por el INSS a este Tribunal, en materia de Internet y del que se haya derivado algún tipo de contratación durante todo el período que abarca la presente Fiscalización, ha sido el anteriormente citado «Proyecto INFORM@, un nuevo modelo de atención al ciudadano».

Este Proyecto tenía como objetivo crear un servicio de atención no presencial al ciudadano, para lo cual era necesario realizar la integración de todos los puntos de información ya existentes en un solo Centro de Atención e Información Telefónica y Telemática (CATT). Con ello, se estimaba que el INSS lograría optimizar y agilizar el servicio prestado al ciudadano.

Para llevar a cabo el Proyecto el INSS previó la necesidad de adquirir un inmueble, así como la contratación de asistencia técnica externa y la adquisición del hardware preciso. Las principales incidencias que se desprenden del análisis realizado por este Tribunal de las citadas acciones

concretas cuya puesta en marcha exigía el desarrollo del Proyecto INFORM@ del INSS, son las siguientes:

a) En relación con la adquisición de un inmueble para ubicar físicamente el CATT (Contact Center), debe señalarse que el contrato relativo a la compra de este bien inmueble hubo de ser declarado desierto por la ausencia de ofertas presentadas por los licitadores. Con relación a esta cuestión el INSS ha informado, a petición expresa de este Tribunal, que con el objeto de satisfacer la necesidad que justificó y dio origen al expediente de contratación de referencia, se procedió a tramitar un nuevo concurso público, con cargo al presupuesto de la Entidad Gestora del ejercicio 2004 por un importe de licitación de 7.983 miles de euros. Este nuevo expediente experimentó, como consecuencia de la variación al alza de los precios del mercado inmobiliario, un incremento económico del 77%, respecto del importe del contrato inicial objeto de análisis, cuyo presupuesto de licitación había sido fijado en 4.500 miles de euros.

b) En segundo lugar, la reestructuración interna prevista de los puestos de trabajo del Instituto mediante la oportuna propuesta de modificación de su RPT²⁴, necesaria para llevar a cabo el Proyecto, según reconoce el escrito del Director General de ese Instituto de fecha 11 de junio de 2004, se encontraba aún pendiente de resolución por parte del Ministerio de Administraciones Públicas.

c) Consecuentemente con lo anterior, el INSS tampoco contrató la asistencia técnica prevista y necesaria para abordar el cumplimiento del Proyecto, al no estar resuelta la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo acabada de mencionar. La aprobación por el MAP de la modificación de la RPT hubiera permitido al INSS saber con que recursos propios contaba y, por tanto, en qué medida necesitaba recurrir a la asistencia externa a través de la cual se obtendrían los medios personales necesarios para la puesta en marcha del servicio objeto del Proyecto INFORM@.

d) En relación con la adquisición de hardware prevista en el propio Proyecto, el INSS celebró un contrato de suministros, directamente relacionado con el Proyecto INFORM@, cuyo objeto fue la adquisición de 250 ordenadores personales con destino al Centro de Atención Telefónica y Telemática, sin disponer aún de la ubicación física del citado Centro al que estaban destinados.

Del análisis realizado del Proyecto no ha sido posible, en el momento de realizar la presente Fiscalización, extraer una conclusión relativa al grado de ejecución y cumplimiento del objetivo previsto. Sin perjuicio de ello cabe resaltar la falta de una adecuada previsión y planificación de ese Instituto en relación con la adquisición de los citados ordenadores, cuyo destino

²³ Ver apartado 5.2.1 del presente Proyecto de Informe.

²⁴ La modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo está fuera del ámbito de decisión propia de la Entidad, toda vez que su aprobación corresponde al MAP.

fue su depósito en un almacén del INSS. Esta cuestión es analizada en el epígrafe 6.3 siguiente, específico de la contratación por el INSS de bienes y servicios TIC.

Por último, cabe señalar que fueron celebrados 3 contratos administrativos relacionados con este Proyecto, pudiendo enmarcarse los restantes 4 contratos celebrados por el INSS en este ámbito dentro del citado PLAN INFO XXI. Estos contratos son analizados en el siguiente epígrafe del presente Proyecto de Informe.

6.3 Análisis de la contratación celebrada por el inss de bienes y servicios TIC

Los contratos de contenido informático celebrados por el INSS durante los ejercicios 2002 y 2003, para

el impulso de la Administración electrónica e incluidos para su análisis en la presente Fiscalización, han sido 7. La celebración de estos contratos ha supuesto un gasto para esta Entidad Gestora de 1.983 miles de euros, lo que supone el 3% del gasto total realizado por el conjunto de las Entidades Gestoras y por la Tesorería General de la Seguridad Social en este ámbito, tal y como se refleja en el Anexo de este Proyecto de Informe.

La distribución de los contratos celebrados por el INSS que han sido analizados en esta Fiscalización se refleja en el cuadro núm. 8 siguiente, distinguiéndolos por ejercicio, por naturaleza de los contratos celebrados y por formas de adjudicación.

CUADRO NÚM. 8

Contratos informáticos del INSS fiscalizados

Importes en miles de euros

Naturaleza Contrato	Forma Adjudicación	2001				2002				2003				TOTALES			
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Consultoría	Concurso	1	100	697.797	100	1	50	105.970	96	-	-	-	-	2	40	803.767	47
Asistencia y Servicios	Procedimiento Negociado	-	-	-	-	1	50	3.974	4	2	100	913.396	100	3	60	917.370	53
Total Consultoría, Asistencia y Servicios		1	100	697.797	100	2	100	109.944	100	2	50	913.396	78	5	72	1.721.137	87
Suministros	Procedimiento Negociado	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	261.657	100	1	100	261.657	100
Total Suministros		-	-	-	-	-	-	-	-	1	25	261.657	22	1	14	261.657	13
Adquisición de bienes inmuebles	Concurso	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	0	-	1	100	0	-
Total Adquisición de bienes inmuebles		-	-	-	-	-	-	-	-	1	25	0	0	1	14	0	0
TOTAL		1	14	697.797	35	2	29	109.944	6	4	57	1.175.053	59	7	100	1.982.794	100

1.- La información sobre la forma de adjudicación que se recoge en el cuadro denominado "Procedimiento Negociado" engloba, asimismo, a las prórrogas y a los modificados.

2.- Todos los importes reflejados en el cuadro están imputados directamente al objeto de la presente Fiscalización.

A continuación, se exponen en epígrafes sucesivos los resultados del análisis de los contratos fiscalizados, agrupándolos en función de su naturaleza:

6.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

El INSS ha celebrado 5 contratos de esta naturaleza en el período y en el ámbito objeto de esta Fiscalización, por un importe total de 1.721 miles de euros, que suponen el 72% de los contratos del INSS incluidos en esta Fiscalización y el 87% de su importe. Por tanto, estos contratos son, con mucho, los de mayor importancia económica relativa de entre los fiscalizados por el Tribunal en esta Entidad Gestora.

Del análisis de los expedientes incluidos en el ámbito de la presente Fiscalización, deben destacarse las siguientes incidencias:

A) En el contrato adjudicado mediante concurso cuyo objeto fue la realización del análisis y la definición del nuevo modelo de servicios y de gestión de relaciones del INSS, se han detectado las siguientes deficiencias:

— La exigencia recogida en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de que los licitadores tuvieran, al menos, 1.500 empleados en plantilla el último día del mes anterior a la publicación en el BOE de la convocatoria del propio concurso, resulta contraria a

lo dispuesto en el artículo 19.d) del TRLCAP, en el que se hace referencia expresa, no a la plantilla disponible en un momento determinado, sino al promedio anual de personal, con mención, en su caso, al grado de estabilidad en el empleo y a la plantilla del personal directivo durante los últimos tres años.

A juicio de este Tribunal, este último dato reviste una mayor objetividad, al tiempo que resulta más acorde con los principios de igualdad y transparencia, porque evita posibles contrataciones laborales realizadas con carácter previo al momento de concurrir a una licitación pública, con el exclusivo objeto de poder acreditar así la solvencia técnica exigida en un contrato en particular.

— En la licitación fueron tenidos en cuenta factores determinantes de la solvencia técnica de los licitadores como las certificaciones de calidad (tipo sello AENOR, ISO), que no son susceptibles de tal utilización como criterios objetivos de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 17,18,19 y 86 del TRLCAP.

— Las «mejoras propuestas» por el licitador se incluyeron como uno de los criterios objetivos de adjudicación, con un valor máximo de hasta 5 puntos sobre 100, sin especificar la forma de asignación de las puntuaciones, lo cual introdujo aspectos de carácter excesivamente discrecional y subjetivo a valorar por parte del INSS. Esta circunstancia no resulta acorde con los principios de transparencia y objetividad que deben presidir el proceso de concurrencia competitiva en la contratación administrativa, todo ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 11 y 86 del TRLCAP, toda vez que este criterio con la deficiencia señalada pudiera haber resultado determinante de la adjudicación.

B) Los contratos cuyo objeto fue la primera y la segunda modificación, respectivamente, del lote III de un contrato principal, que consistía en la ejecución de los servicios de desarrollo informático y de los servicios electrónicos-Internet, son reveladores así mismo de la insuficiente planificación realizada por el INSS. Así, el citado contrato principal, contaba con un plazo de ejecución de 24 meses, a contar desde el 17 de diciembre del año 2001 y hasta el 16 de diciembre del año 2003.

El objetivo a cumplir, según consta en el propio expediente, era permitir a los ciudadanos tanto obtener información como realizar consultas y obtener respuestas, sin necesidad de dirigirse a un centro de atención del INSS.

El primer modificado incrementó las horas de trabajo previstas en concepto «de desarrollo e implantación» y la cuantía del contrato, limitándose a justificar la modificación en la existencia de «situaciones y necesidades nuevas que no eran previsibles», sin proporcionar mayores especificaciones y sin justificarlo todo ello debidamente en el expediente, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP. En efecto, a

juicio de este Tribunal, no fue acorde con la normativa contractual la justificación genérica que consta en la memoria relativa a que «los servicios en desarrollo (...) requerirán, con toda seguridad, mantenimiento perfecto y evolutivo (...) y tomando en consideración la previsión del desarrollo de nuevos servicios (...)».

El expediente fue modificado y prorrogado del 17 de diciembre de 2003 hasta el 16 de diciembre del año 2005, con un incremento económico en su coste del 14,98%. La contratación tuvo por objeto el «mantenimiento correctivo y evolutivo de los servicios ya en producción, así como, el análisis, diseño, construcción y puesta en explotación de un nuevo servicio: la Consulta del Precálculo de la Pensión de Jubilación». La memoria justificativa de la prórroga hacía referencia a la puesta en producción de servicios como el Formulario E-111 por Internet, la Facturación Internacional de Servicios de Salud (FISS)— Fase I, el programa «¿Cómo va mi Pensión?» y el denominado Incapacidad On Line (Fase I), enmarcado este último, en el proyecto RED de la TGSS.

Como en el modificado anterior, la explicación dada por el INSS para realizar esta segunda modificación y prórroga no resulta suficiente, a juicio de este Tribunal, al basarse en la mera invocación de la aparición de necesidades nuevas o causas imprevistas, ya que, en todo caso, se trataba de actuaciones previsibles, como en el caso del «mantenimiento de los servicios ya en línea», de igual modo que ocurría con los motivos ya alegados para justificar el primer modificado, para el que se aludía al «desarrollo de nuevos servicios no previstos, formularios (...), comunicaciones (...) al ciudadano sobre su situación de pensionista, modificación de datos bancarios (...)».

Por consiguiente, del análisis realizado de los contratos de servicios informáticos celebrados, destaca el recurso por parte del INSS a diversos modificados de los contratos inicialmente tramitados, en la mayoría de los casos, insuficientemente motivados o bien justificados en causas que pudieron preverse inicialmente. Todo ello podría atribuirse, a juicio de este Tribunal, a una insuficiente planificación de la contratación de los servicios informáticos por parte del INSS, contraria a lo dispuesto en el artículo 73 del RGLCAP.

6.3.2 Contratos de suministros

El INSS ha remitido un único contrato de suministros incluido en el ámbito objetivo de la presente Fiscalización, que ha generado por sí solo un gasto de 262 miles de euros, lo que supone el 14% de todos los contratos celebrados por el INSS incluidos en esta Fiscalización y el 13% de su importe.

Este contrato, cuyo objeto fue la adquisición de 250 ordenadores personales con destino al nuevo centro de gestión telefónica y telemática del INSS, tal y como se ha indicado anteriormente, fue adjudicado mediante procedimiento negociado. Sin embargo, el INSS llevó a

cabo la celebración de este contrato, es decir, la adquisición del citado hardware, sin disponer aún de la ubicación física del centro al que estaban destinados. Este hecho trajo como consecuencia que el destino de los 250 ordenadores adquiridos, al menos hasta la fecha de 1 de julio de 2004 haya sido, según el propio INSS ha informado a petición expresa de este Tribunal, su depósito en un almacén del INSS en Madrid.

Este hecho adquiere mayor gravedad si tenemos en cuenta la rápida obsolescencia de los equipos informáticos, ya que transcurrieron al menos 8 meses desde la fecha de la adjudicación, el 27 de noviembre de 2003. Esta contratación pone de relieve una deficiente planificación²⁵ contractual, al adquirir los equipos con carácter previo a su ubicación física y permitir con ello su depreciación, que resulta contraria a los principios de economía, eficacia y eficiencia que deben regir la contratación administrativa.

De igual modo el INSS no solicitó, en este mismo expediente, el informe de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), a pesar de que resulta preceptivo según el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y según el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo. Estas disposiciones, a juicio de este Tribunal y como se indica en anteriores Informes de Fiscalización²⁶, resultan de plena aplicación a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

7. El Instituto Nacional de gestión sanitaria y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

7.1 Naturaleza y organización del ingesa en el ámbito contractual

En el presente Informe de Fiscalización se utiliza la denominación de Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) por ser la denominación vigente en la

actualidad de esta Entidad Gestora de la Seguridad Social, si bien debe tenerse presente que, hasta el 3 de agosto de 2002, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) no pasó a denominarse Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Más recientemente pero dentro del período fiscalizado, el Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, derogó el citado Real Decreto 840/2002, estableciendo una nueva estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo, si bien mantuvo la denominación, características y organización que para el INGESA se recogían en la norma anterior derogada.

La contratación del INGESA remitida a este Tribunal de Cuentas y, consiguientemente, la que ha podido ser fiscalizada, corresponde sólo a la gestión sanitaria realizada por los Servicios Centrales del INGESA y por las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

Desde el punto de vista organizativo debe señalarse únicamente que el Director del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria es el órgano de contratación de esta Entidad Gestora, con las limitaciones de cuantía existentes con relación a los contratos que requieren autorización previa del titular del Ministerio de Sanidad y Consumo o del Consejo de Ministros.

7.2 Planes y proyectos informáticos del INGESA

El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria ha manifestado a este Tribunal de Cuentas que durante el período que comprende esta Fiscalización (ejercicios 2002 y 2003), no elaboró planes y proyectos informáticos concretos relativos a la implantación, impulso o desarrollo de la Administración electrónica. En consecuencia, las actuaciones de contenido informático realizadas por el INGESA en este ámbito lo fueron en la medida

²⁵ En el trámite de alegaciones el propio INSS ha reconocido a este Tribunal que los equipos informáticos no fueron empleados para los fines previstos inicialmente, sino que fueron «...reutilizados para la renovación de otros que por su antigüedad debían ser retirados y sustituidos por otros nuevos...».

²⁶ No se acepta la alegación del INSS relativa a la justificación existente para la ausencia del Informe de la CIABSI en virtud de los mismos argumentos que ya han sido expuestos reiteradamente en anteriores Informes de Fiscalización por este Tribunal. Así, cabe citar el Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de marzo de 2004, y en el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2002 por las Entidades del Sector Público Estatal sometidas a los procedimientos de contratación establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de enero de 2005.

Los citados argumentos pueden exponerse resumidamente de la siguiente manera: Los informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), resultan preceptivos según el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo, puesto que, a juicio de este Tribunal y como viene insistiendo en anteriores Informes de Fiscalización, ambas disposiciones resultan de plena aplicación a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por contra, las entidades fiscalizadas han argumentado que la Orden de 16 de septiembre de 1996 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, atribuye a la

Comisión Ministerial de Informática (CMI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en relación con los expedientes de contratación de bienes y servicios informáticos, la potestad de acordar «(...) su remisión, cuando proceda, a la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos» y que esta misma CMI, en su sesión de 19 de noviembre de 1996, acordó «recabar el informe técnico de la CIABSI para todos aquellos expedientes relativos a bienes de adquisición no centralizada cuyo importe sea igual o superior a cien millones de pesetas y también para aquellos en los que, no superándose esa cantidad, concurrían razones que así lo aconsejaran, a juicio de la propia Comisión».

Pues bien, a juicio de este Tribunal de Cuentas, con esta actuación la CMI del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha podido vulnerar el principio de legalidad a que están sujetos los poderes públicos pues la determinación de la procedencia o no de la remisión de los expedientes a la CIABSI en modo alguno corresponde efectuarla libre y discrecionalmente a la propia CMI, sino que es precisamente el Decreto 2572/1973, en relación con el Real Decreto 533/1992, el que establece esa procedencia.

Sin perjuicio de todo lo expuesto, cabe señalar que, con posterioridad a la fecha de remisión a alegaciones del Anteproyecto de Informe se produjo la entrada en vigor del Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica, en el cual se dispone que la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración electrónica sustituye a la CIABSI. Al mismo tiempo, este Real Decreto excluye, expresamente, en su artículo 10.2, de la necesidad del informe de la citada Comisión Permanente que sean los contratos de adquisición centralizada de bienes y servicios en materia de tecnologías de la información realizados al amparo del TRLCAP.

en que figuraban incluidas en el marco general establecido en el «Plan de Choque para el Impulso de la Administración electrónica».

En concreto, el citado Instituto remitió a este Tribunal una relación certificada de 3 contratos correspondientes al año 2003, vinculados todos ellos a las denominadas «Medidas», que figuran incluidas en el citado Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica. Estas medidas son las siguientes:

— Medida 3: «Impulso al desarrollo de los Servicios Públicos electrónicos básicos del Plan e-Europe 2005».

— Medida 8: «Formularios en Internet y registros telemáticos».

— Medida 11: «Sustitución de certificados en soporte papel por intercambio de certificados telemáticos y transmisiones de datos, para facilitar el intercambio de información entre administraciones publicas».

7.3 Análisis de la contratación celebrada por el INGESA de bienes y servicios TIC

Los contratos de contenido informático celebrados por el INGESA para el impulso de la Administración electrónica incluidos en la presente Fiscalización han sido 4, al incluir este Tribunal entre ellos un contrato no incluido en la relación certificada remitida inicialmente. Estos contratos, celebrados todos ellos en el ejercicio 2003, han supuesto en su conjunto un gasto para la Entidad Gestora de 484 miles de euros, lo que significa únicamente el 1% de la contratación celebrada por el conjunto de las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, como se refleja en el Anexo único de este Proyecto de Informe.

La distribución de los contratos celebrados por el INGESA y analizados en la presente Fiscalización se refleja en el cuadro núm. 9 siguiente, distinguiendo por ejercicio, por naturaleza de los contratos celebrados y por formas de adjudicación.

CUADRO NÚM. 9

Contratos informáticos del INGESA fiscalizados

Importes en miles de euros

Naturaleza Contrato	Forma adjudicación	2003				TOTALES			
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Consultoría, Asistencia y Servicios	Procedimiento Negociado	3	100	234.557	100	3	100	234.557	100
Total Consultoría, Asistencia y Servicios		3	75	234.557	48	3	75	234.557	48
Suministros	Procedimiento Negociado	1	100	249.870	100	1	100	249.870	100
Total Suministros		1	25	249.870	52	1	25	249.870	52
TOTAL		4	100	484.427	100	4	100	484.427	100

7.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

El INGESA únicamente ha celebrado 3 contratos de esta naturaleza en el período y en el ámbito objeto de esta Fiscalización, por un importe de 234 miles de euros, por lo que suponen el 75% de los contratos del INGESA incluidos en esta Fiscalización y el 48% de su importe total.

El objeto de estos contratos ha sido, fundamentalmente, la asistencia técnica para el mantenimiento y desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas y para el mantenimiento de los equipos y sistemas existentes.

Del análisis de los 3 expedientes incluidos en esta Fiscalización deben destacarse las siguientes incidencias:

A) Los 3 contratos cuyo objeto fue, respectivamente, la adaptación de los sistemas de información

«Digitalis e It-Win» del INGESA, tanto en Internet como en Intranet; el servicio de soporte técnico para la interconexión de sistemas para la creación de la telecita al especialista y la implantación de un nuevo registro de entrada y salida en entorno Web/Intranet, fueron adjudicados todos ellos por procedimiento negociado.

En estos expedientes se ha observado que no se realizó promoción previa alguna de las ofertas entre las empresas catalogadas. Así, resultó adjudicataria, en el primer caso, la empresa que había sido recomendada en la propia Memoria del contrato, por resultar la «idónea para el desarrollo propuesto», mientras que, en el segundo caso, la adjudicación fue amparada en el hecho de que, si bien «otras empresas podrían implantar este sistema, (...) tendrían que invertir en formación y conocimiento (...)», o simplemente proponiendo como en el tercer supuesto, sin mayor justificación, a la empresa que posteriormente resultaría ser la adjudicataria.

A juicio de este Tribunal, la necesidad de llevar a cabo la promoción²⁷ de ofertas se encuentra contemplada, dado su carácter de principio general de la contratación pública, en numerosos preceptos del TRLCAP, debiendo realizarse, siempre que resulte materialmente posible como ocurría en este caso.

En este sentido, la promoción de ofertas constituye a juicio de este Tribunal una exigencia, incluso en el marco de la contratación centralizada, derivada del principio de economía en la contratación pública, toda vez que mediante la concurrencia competitiva el INGESA podría haber obtenido mejoras económicas o de otro tipo, respecto de las condiciones derivadas del concurso de determinación de tipo, en los términos previstos en el artículo 193.6 del RGLCAP.

B) En dos de los contratos anteriormente citados tampoco fue solicitado el informe de la CIABSI a propósito de la adjudicación, continuando así el INGESA con la irregular práctica de no solicitar, en los expedientes relativos a los contratos de servicios de contenido informático, los informes previos de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), a pesar de que éstos resultan preceptivos según el Decreto 2572/1973 y el Real Decreto 533/1992, anteriormente citados.

A juicio de este Tribunal de Cuentas y como viene insistiendo en anteriores Informes de Fiscalización²⁸, estas disposiciones resultan de plena aplicación a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social.

C) Por otro lado, en el contrato celebrado para el soporte técnico del servicio de Telecita, según la documentación aportada al expediente, fue indebidamente reconocida la obligación y, en consecuencia expedido con fecha 31 de diciembre de 2003 el documento «O» por el INGESA. Solicitada por este Tribunal información al respecto, ese Instituto justificó esta circunstancia «debido a que la empresa adjudicataria no ha presentado la factura correspondiente», lo que, a juicio de este Tribunal, fue claramente contrario a la normativa presupuestaria por las razones que se exponen a continuación:

— El documento «OK» de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago produce como efecto inmediato la asunción por parte de la Administración de una deuda líquida, vencida y exigible frente a un tercero. Por ello, debe expedirse únicamente en el

momento que esté acreditado, tanto que la prestación ha sido cumplida íntegramente, como que se ha aportado la factura por el contratista como documento justificativo de la operación.

— Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2003, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 19.1 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, respecto al ejercicio de la función interventora, exige la comprobación de los siguientes extremos adicionales en la fiscalización previa de obligaciones o gastos realizados por cada una de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social:

a) Que se acompaña certificación o acta de conformidad de la recepción de los trabajos.

b) Que se aporta factura emitida por la empresa adjudicataria, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, sobre la obligación de expedir factura por parte de empresarios y profesionales.

— En este caso, consta en el expediente certificado de conformidad con el servicio de fecha 30 de diciembre de 2003. Sin embargo, como ya se ha apuntado, la acreditación del gasto realizado no sólo exigía la comprobación material de la inversión o, en su caso, el informe de conformidad del servicio, sino la aportación de los documentos que acreditasen la realización de la prestación o el derecho del acreedor. Es decir, en este caso, resultaba imprescindible la factura de la empresa adjudicataria, con los requisitos formales y materiales exigidos por el citado Real Decreto 2402/1985.

Como consecuencia del trámite de alegaciones, este Tribunal requirió nuevamente del Director del INGESA, con fecha 1 de agosto de 2005, la remisión de las «facturas emitidas por la empresa adjudicataria justificativas del gasto realizado, así como documentación contable correspondiente al pago efectuado», relativas a este contrato para el soporte técnico del servicio de Telecita.

Como respuesta a la solicitud de documentación realizada por este Tribunal, el 2 de septiembre de 2005, el Director del INGESA remitió nuevamente copia compulsada del certificado de conformidad con el servicio prestado (de fecha 30 de diciembre de 2003), al tiempo que manifestaba que, «en cuanto a la factura no es posible enviarla ya que, a pesar de haberla reclamado a la empresa adjudicataria repetidas veces, no ha sido presentada para su cobro».

Por tanto, al no haber sido presentada la factura para su cobro, el pago del servicio prestado no había sido realizado a fecha del 2 de septiembre de 2005, es decir, casi veinte meses después de haberse producido el indebido reconocimiento de la obligación por el INGESA.

²⁷ No se acepta la alegación del INGESA según la cual fue la Dirección General de Patrimonio la que adjudicó estos expedientes, puesto que ello no impedía en absoluto que, como este Tribunal ha manifestado repetidamente en sus Informes de Fiscalización, esta Entidad Gestora hubiese podido llevar a cabo en este tipo de contratos una mínima promoción previa de ofertas de la que pudieran obtenerse mejoras económicas o de otro tipo, incluso entre las empresas catalogadas.

²⁸ Respecto a la crítica manifestada por este Tribunal de Cuentas a propósito de la ausencia del preceptivo informe de la CIABSI cabe remitirse a los argumentos ya expresados en la Nota al pie de página nº18 del presente Proyecto de Informe.

7.3.2 Contratos de suministros

Se ha analizado el único contrato de suministros tramitado por el INGESA en el período fiscalizado, concretamente en el ejercicio 2003, por un importe de 249 miles de euros. Este contrato cuyo objeto fue la adquisición de los equipos informáticos necesarios para el desarrollo del Proyecto «Red de Investigación de trasplantes», fue adjudicado por procedimiento negociado, sin promoción previa de ofertas entre las empresas catalogadas, en virtud de la propuesta del propio INGESA de contratar con una empresa determinada, que fue la que finalmente resultó ser la adjudicataria.

Como ya ha quedado expuesto anteriormente, este Tribunal considera necesaria la promoción de ofertas de conformidad con los artículos 73.4 y 92.3 del TRL-CAP, incluso en el marco de la contratación centralizada, por entenderla directamente derivada del principio de libre concurrencia y también del principio de economía en la contratación pública.

8. El instituto de migraciones y servicios sociales y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

En el presente apartado se consignan los resultados del análisis de la documentación remitida por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, incluida en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización, precedidos de una breve descripción de la naturaleza, funciones, esquema orgánico y órganos de contratación del propio IMSERSO.

La contratación celebrada por el IMSERSO, relativa al objeto de esta Fiscalización, se encuentra constituida por 6 Convenios de Colaboración que han generado un gasto de 753 miles de euros y por 2 contratos con un importe conjunto de 396 miles de euros. La distribución de los citados Convenios y contratos celebrados por el IMSERSO y analizados en esta Fiscalización se refleja en los cuadros núm. 10 y núm. 11 siguientes, clasificándose por ejercicio, por naturaleza y por formas de adjudicación de los contratos celebrados.

CUADRO NÚM. 10

Contratos informáticos de IMSERSO incluidos en la fiscalización

Importe en miles de euros

Entidad	Nat. Cont.	Sist. Adjud.	2002				2003				TOTALES			
			Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
IMSERSO	Cons. Asist. Serv.	Concurso.	1	100	198.386	100	-	-	-	-	1	50	198.386	50
		P.Negociado.	-	-	-	-	1	100	198.386	100	1	50	198.386	50
	Total Asistencia		1	100	198.386	100	1	100	198.386	100	2	100	396.772	100
Total IMSERSO			1	50	198.386	50	1	50	198.386	50	2	100	396.772	100

CUADRO NÚM. 11

Convenios de colaboración incluidos en la fiscalización

Importe en miles de euros

NATURALEZA	2001		2002		2003		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Convenios de colaboración	1	-	2	374.690	3	378.572	6	753.262

8.1 Naturaleza y organización del IMSERSO en el ámbito contractual

Esta Entidad Gestora de la Seguridad Social, se creó como Instituto Nacional de Servicios Sociales por Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el

Empleo, para la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

Durante el periodo que abarca la presente Fiscalización el IMSERSO ha estado adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales, con naturaleza de Entidad

Gestora de la Seguridad Social y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados.

Más recientemente, el Real Decreto 1600/2004²⁹, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 3 de julio, redenomina al IMSERSO como Instituto de Mayores y Servicios Sociales, estableciendo su adscripción como Entidad Gestora de la Seguridad Social a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Mayores y Discapacidad. De conformidad con la Disposición Final Tercera del propio Real Decreto 1600/2004, en un plazo de 6 meses, el Gobierno procederá a la reestructuración del IMSERSO, ya que sobre todo las funciones que ha venido desarrollando en materia de inmigración, han sido asumidas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

A la fecha de elaboración del presente Proyecto de Informe, el IMSERSO se estructura en los siguientes tipos de órganos:

a) Los Órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión, que son el Consejo General y la Comisión Ejecutiva y b) los órganos de dirección, que incluyen a la Dirección General, a la Secretaría General y a las Subdirecciones Generales.

Entre las competencias atribuidas a los citados órganos resulta conveniente destacar por su relación con la presente fiscalización las siguientes:

El Director General del IMSERSO ostenta la condición de órgano de contratación de la Entidad Gestora, mientras que compete a la Secretaría General la ordenación, tramitación y seguimiento de la contratación administrativa, con las limitaciones existentes con relación a los contratos que requieren autorización previa del titular del Ministerio de adscripción o del Consejo de Ministros.

Por último, corresponde a la Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera la tramitación económica y justificación documental de subvenciones, ayudas y Convenios de colaboración y cooperación.

8.2 Planes y proyectos informáticos del IMSERSO

El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales ha manifestado a este Tribunal de Cuentas que durante el período temporal que comprende esta Fiscalización no elaboró planes y proyectos informáticos concretos relativos al impulso de la Administración electrónica. En consecuencia, las actuaciones de contenido informático realizadas por el IMSERSO en este contexto fueron incluidas en el ámbito del PLAN INFO XXI³⁰, que es el

marco general establecido por el Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

8.3 Análisis de la contratación celebrada por el IMSERSO de bienes y servicios TIC

Los contratos de contenido informático celebrados por el IMSERSO en los ejercicios 2002 y 2003 para el impulso de la Administración electrónica incluidos en la presente Fiscalización han sido únicamente 2, por un importe conjunto de 397 miles de euros, sin que de su análisis se desprenda ninguna incidencia digna de reseñar.

Asimismo, el IMSERSO celebró 6 Convenios de colaboración, con un gasto global derivado de su ejecución de 753 miles de euros, relacionados todos ellos con el ámbito de la presente Fiscalización:

1. El Convenio de Colaboración y su prórroga celebrado entre el IMSERSO y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), para el establecimiento de un sistema de información sobre personas mayores en INTERNET.

2. Tres Convenios sucesivos de Colaboración celebrados en los años 2002 y 2003 entre el IMSERSO y la Universidad de Salamanca, para la actualización y mantenimiento del denominado «Servicio de Información sobre Discapacidad» (SID).

3. Dos Convenios de Colaboración celebrados en el año 1999 y prorrogados entre el IMSERSO y la Fundación Telefónica para el desarrollo de la Unidad de demostración virtual en el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT).

8.3.1 Convenio entre el IMSERSO y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el establecimiento de un sistema de información para personas mayores en internet

Este Convenio de Colaboración entre IMSERSO y Consejo Superior de Investigaciones Científicas, fue suscrito en Madrid el 27 de marzo del año 2002, con vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año. Nació con el objeto de establecer una relación de colaboración entre el IMSERSO, a través de su Subdirección General del Plan Gerontológico y Programas para Mayores, y de su Secretaría General y el CSIC, para el desarrollo y crecimiento de un sistema de información virtual, denominado «MAYORES», en el cual, se ofrecería a los ciudadanos información y documentación sobre personas mayores a través de Internet.

El Convenio analizado supuso la continuación de uno anterior, firmado en el año 2001 antes del comienzo del período fiscalizado, que tenía por objeto la «creación, mantenimiento y gestión de un servicio de información virtual sobre personas mayores». El equipo de trabajo que desarrolló este Convenio fue un grupo

²⁹ A la fecha de aprobación del presente Proyecto de Informe, no se ha procedido aún a realizar la reestructuración orgánica prevista.

³⁰ Ver epígrafe 5.1 de la Sección I del presente Proyecto de Informe.

mixto integrado tanto por técnicos del CSIC como por personal del propio IMSERSO.

La colaboración del CSIC ha sido fundamentalmente de naturaleza técnica, mientras que el compromiso de colaboración del IMSERSO, estaba principalmente marcado por la aportación de documentación, de su experiencia en asuntos y temas gerontológicos y por la puesta a disposición del personal encargado de desarrollar el Convenio y de las instalaciones necesarias para ello.

El presupuesto previsto para la financiación del Convenio de Colaboración fue de 320 miles de euros, aportados conjuntamente por el IMSERSO y el CSIC, realizando concretamente el IMSERSO una aportación de 170 miles de euros.

Por su parte, la participación económica del CSIC en este Convenio fue de 150 miles de euros, que sirvieron para cubrir los costes derivados de la ejecución del Proyecto, con la obligación por parte del CSIC de justificar el gasto ante el IMSERSO, mediante una certificación de los gastos realizados. En concreto, la forma prevista en el Convenio para hacer efectiva la cantidad aportada por el IMSERSO consistía en un 50%, es decir, 85 miles de euros, a la firma del Convenio, y el otro 50%, en el mes de diciembre de 2002, con cargo al mismo epígrafe presupuestario que el desembolso anterior y previa justificación del gasto realizado.

El 30 de octubre del año 2002 el Convenio fue prorrogado para todo el ejercicio 2003, justificando el propio IMSERSO la necesidad de la prórroga en el incumplimiento de los objetivos previstos, al «surgir nuevos contenidos relativos a mayores y a la vejez durante la ejecución del proyecto (...)», que habrían impedido su finalización.

Con relación al desarrollo y cumplimiento del Convenio analizado, cabe señalar, a juicio de este Tribunal, las siguientes incidencias:

— Ante la proximidad de la finalización de la vigencia del Convenio, el IMSERSO y el CSIC acordaron, como ha quedado apuntado, llevar a cabo su prórroga por un importe de otros 170 miles de euros, lo que elevó el coste final total del Proyecto hasta los 279 miles. En efecto, fue preciso para cumplir el objeto del Convenio, es decir, para la creación del Portal de mayores, la prórroga del acuerdo y el aumento del coste inicial del Proyecto, en 109 miles de euros más, lo que supuso un incremento final del 64 % del importe inicialmente presupuestado.

— Asimismo, durante el desarrollo del Convenio, según se acredita en la documentación incorporada al expediente, sólo fueron aportados por el CSIC justificantes de gasto por un importe de 108 miles de euros en el ejercicio 2002, quedando consiguientemente sin reconocer obligaciones por ese Instituto por importe de 62 miles de euros, correspondientes a gastos que no fueron justificados por el CSIC en dicho ejercicio.

Estos hechos constituyen, a juicio de este Tribunal, el fiel reflejo de una inadecuada planificación del desarrollo y del propio contenido inicial del Convenio, que pudiera ser contraria a los principios de economía y eficiencia. Sin perjuicio de ello, debe señalarse también que finalmente el IMSERSO, en colaboración con el CSIC, creó el denominado «Portal de Mayores» o sistema de información virtual sobre personas mayores, por lo que puede afirmarse que cumplió con el objetivo previsto en el propio Convenio.

8.3.2 Convenios de colaboración entre el IMSERSO y la Universidad de Salamanca para el mantenimiento y actualización de un sistema informatizado de información sobre discapacidad (SID)

El Convenio de Colaboración firmado entre el IMSERSO y la Universidad de Salamanca en el año 1999 fue prorrogado dentro del período fiscalizado, concretamente el 1 de febrero del año 2002, habiendo sido objeto de numerosas prórrogas anuales desde la firma inicial del acuerdo en el año 1999, para el mantenimiento y actualización del denominado «Servicio de Información sobre Discapacidad, S.I.D.». Este Convenio, cuya financiación a cargo del IMSERSO ascendió a un importe de 205 miles de euros, tuvo por objeto el mantenimiento y la actualización de un sistema informatizado de datos referentes a la discapacidad, para el acceso público a estos datos a través de Internet, sistema que debía ajustarse al Proyecto que figuraba recogido como Anexo del Convenio, formando parte integrante del mismo.

El presupuesto total estimado del Convenio en su prórroga para el ejercicio 2002 fue de 390 miles de euros, financiados de forma conjunta por las dos partes firmantes. Respecto de este presupuesto total como acaba de señalarse, el IMSERSO aportó a la Universidad de Salamanca 205 miles de euros.

Para la realización del Proyecto se constituyeron una comisión gestora y una comisión técnica. Estas comisiones estaban integradas por personal de ambas entidades firmantes y debían intervenir de manera activa en la puesta en marcha del Proyecto, participando conjuntamente en su diseño, en el conocimiento y desarrollo de sus distintas fases y en la valoración de los resultados obtenidos.

Los compromisos de colaboración asumidos por la Universidad de Salamanca se centraron en la realización del Proyecto mediante las actuaciones de los profesionales de dicha Universidad, así como en la aportación de 186 miles de euros.

La Universidad de Salamanca se encargó, además, de la gestión económica derivada de la realización del Proyecto, responsabilizándose de la adquisición de las dotaciones técnicas que fueran requeridas, así como de seleccionar y remunerar al personal de apoyo necesario, respecto del cual el IMSERSO no asumió responsabilidad laboral alguna.

Por su parte, los compromisos de colaboración asumidos por el IMSERSO fueron los de la integración y el trabajo de sus profesionales en las comisiones mixtas constituidas, así como el suministro de la documentación disponible sobre discapacidad y la aportación económica ya mencionada de 204 miles de euros.

El pago de la aportación del IMSERSO a la Universidad de Salamanca debía llevarse a cabo, según el propio Convenio, de la siguiente manera:

— En el momento de la firma del Convenio, el IMSERSO realizó la correspondiente propuesta de pago a la Universidad por un importe de 122 miles de euros, equivalente al 60% de su aportación total.

— Una vez presentados por la Universidad los justificantes de los pagos realizados, es decir, las facturas, nóminas y cualesquiera otra documentación en función de la naturaleza del gasto, el IMSERSO debía hacer efectiva una segunda entrega a la Universidad de Salamanca por importe de 61 miles de euros, equivalente al 30% de su aportación global.

— Cuando concluyeran los trabajos objeto del Convenio y se presentasen por la Universidad de Salamanca los oportunos justificantes definitivos de los gastos realizados, es decir, una vez concluido el Proyecto, el IMSERSO haría efectiva la tercera entrega a la mencionada Universidad por valor de 20 miles de euros, equivalente al 10% restante del importe total.

La vigencia del Convenio estaba prevista a contar desde su firma y hasta que tuviese lugar el total cumplimiento del objeto del mismo, es decir, una vez que hubiesen sido realizados todos los compromisos adquiridos por ambas partes, lo que, en todo caso, debía producirse antes del 31 de diciembre de 2002.

No obstante, en febrero del año 2003 tuvo que ser celebrado un segundo Convenio entre las mismas partes y con el mismo objeto, cuyo período de vigencia abarcó desde su firma hasta el cumplimiento del mismo, estando prevista su finalización, en todo caso, antes de 31 de diciembre del año 2003. Ahora bien, este nuevo Convenio incluyó la posibilidad de que tuviera lugar su prórroga por decisión expresa de las partes firmantes, siempre que lo permitieran las disponibilidades presupuestarias, al tiempo que recalcó expresamente no obstante que «todo el trabajo debe de estar terminado antes de 31 de diciembre de 2003».

Finalmente, en enero del año 2004 el IMSERSO inició un nuevo expediente cuyo objeto fue la celebración de un tercer Convenio de Colaboración con la Universidad de Salamanca, señalando que se destinaría el expediente de forma concreta, «al pago del tercer plazo de la aportación del IMSERSO correspondiente al Convenio de 2003».

Analizados por este Tribunal de Cuentas los tres Convenios celebrados por el IMSERSO con la Univer-

sidad de Salamanca, entre los ejercicios 2002 y 2004, cabe realizar las siguientes observaciones:

— Del análisis de la información remitida por el IMSERSO se deduce, en opinión de este Tribunal, que la celebración de los Convenios segundo y tercero, correspondientes a los años 2003 y 2004 se produjo con el objetivo de poder realizar el tercer y último pago de los acuerdos económicos de los dos años anteriores 2002 y 2003, respectivamente, así como para dar continuidad al mantenimiento del servicio prestado a sus usuarios por el SID. Esta circunstancia constituyó el reflejo tanto de una deficiente planificación inicial, como de un escaso control y seguimiento del desarrollo de las sucesivas fases del Proyecto por parte del propio Instituto.

— El adecuado control del cumplimiento del programa previsto habría permitido a ese Instituto valorar, no sólo en qué medida se apartaba la ejecución real de lo planificado, sino impulsar, conjuntamente con la Universidad de Salamanca, las acciones correctivas necesarias con el objetivo de que el citado Proyecto finalizase en los plazos previstos, los cuales a pesar de haber sido establecidos taxativamente, al señalarse «(...) que todo el trabajo debía de estar terminado antes de 31 de diciembre de 2003», fueron sin embargo incumplidos.

8.3.3 Convenios de colaboración celebrados entre el IMSERSO y la Fundación Telefónica para el desarrollo de la unidad de demostración virtual en el centro estatal de autonomía personal y ayudas técnicas (CEPAT)

El objeto de estos Convenios de Colaboración fue establecer las pautas necesarias para desarrollar una Unidad de Demostración Virtual a través de Internet, con equipos adaptados para personas con discapacidad. Ambos acuerdos se encuadraron dentro del Convenio Marco, celebrado entre el IMSERSO y la Fundación Telefónica en el año 1999, para el desarrollo de programas de integración social. La aportación económica necesaria para la financiación del Convenio la realizó en su totalidad la Fundación Telefónica comprometiéndose el IMSERSO únicamente a realizar acciones publicitarias, como la inclusión del logotipo, nombre y consideración de dicha Fundación en todos los actos que fuesen organizados, relativos al proyecto patrocinado.

9. El Instituto Social de la Marina y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

9.1 Naturaleza y organización del ISM en el ámbito contractual

El Instituto Social de la Marina (ISM) es la Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene atribuida la

gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y la asistencia a estos últimos trabajadores, tanto en España como en el extranjero, favoreciendo su mejoramiento humano, profesional, económico y social.

El ISM actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encontrándose adscrito directamente a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. En la actualidad actúa con una doble dimensión en sus competencias. Por un lado, como organismo público encargado de la problemática social del Sector marítimo-pesquero y, por otro, como Entidad Gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

La estructura orgánica y las competencias más destacables de los órganos del ISM a efectos de la presente Fiscalización, son las siguientes:

a) La Dirección General, que asume las funciones de dirección, gestión e inspección de las actividades del Instituto Social de la Marina para el cumplimiento de sus fines. Corresponde a su titular la representación legal del Instituto.

b) La Subdirección General de Administración y Análisis Presupuestario, a quien corresponden las funciones de gestión económica y presupuestaria, administración, régimen interior, inmuebles, obras y suministros, la confección del Anteproyecto de Presupuestos del Instituto y el seguimiento y evolución de los programas de gasto, siendo por tanto, el órgano competente para la tramitación de los expedientes de contratación.

9.2 Planes y proyectos informáticos del ISM

En el presente apartado se reflejan los resultados del análisis de los tres planes y proyectos informáticos relacionados con el PLAN INFO XXI³¹, que es el marco general establecido por el Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Estos planes elaborados por el Instituto Social de la Marina (ISM) e incluidos en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización fueron los siguientes:

- «Plan de Modernización del Instituto Social de la Marina».
- «Plan de Acción».
- «Nuevo Modelo de Servicios y de Gestión de Relaciones con Clientes, Proyecto AVANTE».

1. Plan de Modernización del ISM:

El Instituto Social de la Marina celebró un contrato de consultoría y asistencia con una empresa privada para la elaboración del denominado «Plan de Modernización del Instituto Social de la Marina». Este Plan de

Modernización, objeto del referido contrato, se fundamentaba en el análisis de la situación existente, en la propuesta de una nueva estructura organizativa y en el diseño de una nueva estrategia encaminada a la mejora en los procedimientos de gestión del Instituto Social de la Marina.

El cumplimiento de todos los objetivos de este Plan permitiría, en su caso, avanzar en la adaptación de las estructuras del ISM existentes a los propósitos de la Administración electrónica: impulsar y promover la utilización generalizada de las nuevas tecnologías, tanto entre los ciudadanos en su relación con la Administración, como en los procedimientos internos de la propia Administración.

Posteriormente, como continuación del Plan de Modernización y para llevar a cabo la ejecución de las medidas propuestas en el mismo, fue aprobado un modificado del contrato inicial cuyo objeto fue elaborar el denominado «Plan de Acción».

2. Plan de Acción:

Tal y como ha quedado expuesto, la elaboración del Plan de Modernización del ISM constituyó el objeto de un contrato de consultoría y asistencia y su posterior modificado dio lugar al denominado Plan de Acción. Este Plan de Acción, tuvo a su vez por objeto desarrollar las líneas de acción y las medidas propuestas en el Plan de Modernización. Ambos expedientes han sido analizados de manera pormenorizada por este Tribunal, en el epígrafe 9.3 siguiente, correspondiente al análisis de la contratación celebrada por el ISM en el ámbito de la presente Fiscalización.

Sin perjuicio de ello, analizados el Plan de Modernización del ISM y su desarrollo a través del Plan de Acción, cabe señalar las siguientes incidencias:

— A juicio de este Tribunal, existió una previsión incorrecta respecto al período temporal que exigiría el desarrollo del Plan de Modernización del ISM. Este hecho trajo como consecuencia negativa la necesidad de realizar un modificado del contrato inicial, insuficientemente motivado, con objeto de incluir así el Plan de Acción.

— Este Tribunal de Cuentas ha detectado, asimismo, un alto grado de concentración económica de las adjudicaciones llevadas a cabo por el ISM, para la contratación de los diversos planes. En efecto, las adjudicaciones se han efectuado mayoritariamente a favor de determinadas empresas, lo que ha venido a su vez provocado, en alguna medida, por la dependencia o relación de cautividad de la Seguridad Social respecto de las empresas contratistas más importantes del Sector. Todo ello redundó en perjuicio del principio de concurrencia que debe regir la contratación administrativa, con la consiguiente pérdida del control y dirección de las actuaciones por parte de la Entidad Gestora contratante.

³¹ Ver epígrafe 5.1 de la Sección I del presente Proyecto de Informe.

Este grado de concentración resulta aun más elevado si se considera, en el caso de una de las empresas, la adjudicación efectuada por el ISM a la UTE en la que esta misma empresa participó. De este modo, puesto que la escritura de constitución de la UTE citada estableció una participación de las dos empresas al 50%, el porcentaje de las adjudicaciones en las que intervino una sola de las empresas podría llegar a alcanzar el 65 % del total adjudicado en esta materia por el ISM.

En efecto, como continuación al desarrollo del Plan de Modernización y del Plan de Acción, fue contratada la elaboración del «Proyecto AVANTE», acabado de citar y brevemente analizado a continuación, en cuya adjudicación participó (a través de una UTE) la misma empresa que había resultado adjudicataria del contrato anterior.

3. Proyecto AVANTE:

El Proyecto AVANTE, para la implantación de un «Nuevo Modelo de Gestión de Relaciones y Servicios con los Ciudadanos y las Empresas», que se articuló a través de la celebración de un contrato de consultoría y asistencia técnica, tuvo como finalidad lograr un modelo de servicios de calidad ajustado a las necesidades del colectivo marítimo-pesquero.

La consecución de tal objetivo permitiría la optimización de la gestión del ISM, mejoraría la calidad de sus procesos internos y ofrecería una mayor calidad en la prestación del servicio al ciudadano. Asimismo, lograría una mejor imagen externa, facilitando con todo ello el acceso a la información y simplificando las gestiones a realizar por los usuarios del ISM.

A continuación, se exponen los resultados del examen realizado por este Tribunal, de los contratos celebrados por el ISM y relacionados con los tres planes anteriormente analizados: Plan de Modernización, Plan de Acción y Proyecto Avante.

9.3 Análisis de la contratación celebrada por el ISM de bienes y servicios TIC

La contratación celebrada por el ISM dentro del objeto de la presente Fiscalización está constituida por 4 expedientes, con un gasto conjunto de 3.719 miles de euros, que suponen el 5% del gasto realizado por el conjunto de las entidades fiscalizadas. La distribución de estos 4 contratos, que han sido fiscalizados en su totalidad, se refleja en el cuadro núm. 12, agrupándolos por ejercicios presupuestarios, por tipos de contratos y por formas de adjudicación.

CUADRO NÚM. 12

Contratos informáticos del ISM fiscalizados

Importes en miles de euros

Entidad	Nat. Cont.	Sist. Adjud.	2001				2002				2003				TOTALES			
			Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
ISM	Cons. Asist. Serv.	Conc.	1	100	549.836	100	-	-	-	-	1	100	2.575.037	100	2	67	3.124.873	85
		Neg.	-	-	-	-	1	100	549.836	100	-	-	-	-	1	33	549.836	15
	Total Asist.		1	100	549.836	100	1	100	549.836	100	1	50	2.575.037	98	3	75	3.674.709	99
	Sum.	Neg.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	44.379	100	1	100	44.379	100
	Total Sum.		-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	44.379	2	1	25	44.379	1
Total ISM			1	25	549.836	15	1	25	549.836	15	2	50	2.619.416	70	4	100	3.719.088	100

El ISM tramitó dentro del ámbito de la presente Fiscalización únicamente 3 expedientes de contratación de consultoría y asistencia y de servicios, con un gasto de 3.675 miles de euros. Este dato supone el 75% de los contratos del ISM incluidos en la Fiscalización, pero en cambio representa el 99% del gasto total generado por los contratos celebrados por este Instituto.

A continuación, se analizan los principales aspectos puestos de manifiesto en el examen de estos expedientes de contratación:

— En 2 contratos adjudicados mediante concurso, cuyo objeto fue la ejecución de trabajos de consultoría

y asistencia para la elaboración del anteriormente citado Plan de Modernización del ISM, su posterior modificado no estuvo suficientemente justificado por los siguientes motivos:

— En primer lugar, cabe destacar que el propio expediente de modificación fue considerado por el ISM de manera confusa, como un modificado propiamente dicho en unos casos y como una prórroga en otros. Con independencia de esta poca claridad en su tratamiento, el ISM no motivó suficientemente las razones que justificaban la conveniencia de llevar a cabo la modificación contractual por idéntico importe y plazo.

— En segundo lugar y a juicio de este Tribunal, el modificado no se basó, tal y como exige el artículo 101 del TRLCAP, en la aparición de causas imprevistas o de necesidades nuevas, justificadas debidamente en el expediente, que no pudieran haber sido previstas con antelación mediante una correcta planificación de la contratación.

— En cualquier caso, en opinión de este Tribunal, el contenido del propio contrato resultó contradictorio en sus propios términos pues, según consta en la documentación remitida, se ha «cumplido el objeto del contrato en tiempo y forma (...) de manera satisfactoria». Esta afirmación resulta contraria a la naturaleza misma de toda modificación contractual que sólo procede en aquellos casos en los que, por la aparición de causas imprevistas y justificadas en el expediente, no fuera posible cumplir el objeto del contrato y, por lo tanto, satisfacer con ello los intereses generales. En este caso concreto, una vez que quedó satisfecho el interés público que fue la causa de la contratación efectuada, no procedía la modificación, a la que, en definitiva, parece que recurrió el ISM con el objeto de corregir una deficiente planificación previa.

— Por último, de acuerdo con el artículo 198 del TRLCAP, tampoco procedía hacer uso de la posibilidad de prorrogar el contrato, por estar esta posibilidad vetada con carácter general en los contratos de consultoría y asistencia en los que ya ha tenido lugar el cumplimiento de su objeto, constituido en este caso, por la elaboración por parte de la empresa adjudicataria del citado Plan de Modernización del ISM.

— Por otro lado, en los 2 contratos cuyo objeto fueron los trabajos de consultoría y asistencia técnica para el desarrollo del propio Plan de Modernización una vez elaborado, adjudicados ambos mediante concurso, fue tenida en cuenta por el ISM indebidamente la experiencia de los licitadores como uno de los criterios objetivos de adjudicación, valorándose, según consta en el propio expediente, «(...) la experiencia de la empresa en este proyecto concreto (...)», así como también, la acreditación de la existencia de otros planes en el entorno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Este extremo constituye un factor determinante de la solvencia de los licitadores que no debió ser valorado en el proceso de selección del adjudicatario, por resultar ello contrario a los principios de igualdad y de libre competencia. Los procedimientos de selección de los contratistas deben basarse en las características del servicio o de la prestación ofrecida y no en las cualidades de los empresarios, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 18, 19, y 86 del TRLCAP.

10. La Tesorería General de la Seguridad Social y la contratación de bienes y servicios TIC para el impulso de la administración electrónica

En el presente apartado se consignan los resultados del análisis tanto de los Planes y Proyectos informáti-

cos elaborados por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), como de la contratación de contenido informático incluida en el ámbito material y temporal de esta Fiscalización y celebrada por dicha Tesorería, precedidos dichos resultados de una breve descripción de su naturaleza, funciones, esquema orgánico y órganos de contratación.

10.1 Naturaleza y organización de la TGSS en el ámbito contractual

Según establece el artículo 63.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social es un Servicio Común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros de la Seguridad Social, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. De igual modo, tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos, así como las atenciones generales y los servicios de recaudación de derechos y de pago de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social.

En concreto, la TGSS está adscrita en la actualidad al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. La estructura orgánica y las competencias más destacables de los órganos de la TGSS, a efectos de la presente Fiscalización, son los siguientes:

— La Gerencia de Informática de la Seguridad Social, reestablecida por la Disposición adicional segunda del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, puesto que asume las funciones de la anteriormente existente Subdirección General de Informática que se suprime.

— El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social que es el órgano de contratación de este Servicio Común, debiendo tenerse en cuenta las preceptivas autorizaciones previas del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y del Consejo de Ministros, en los casos en que procedan conforme a lo dispuesto por la normativa vigente.

Ahora bien, el Director General de la TGSS ha delegado mediante las Órdenes Ministeriales de 16 de noviembre de 1992 y de 21 de mayo de 1996, ambas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, determinadas competencias que les corresponden en materia de contratación, tanto en el Secretario General de la propia Tesorería General, como en sus Directores Provinciales.

10.2 Planes y proyectos informáticos de la TGSS

Este Tribunal de Cuentas ha analizado la documentación facilitada por la TGSS en relación con los planes

y proyectos informáticos elaborados y puestos en marcha para el impulso, desarrollo o implantación de la Administración electrónica.

Del análisis realizado cabe destacar que la TGSS sólo remitió un plan informático concreto incluido en el ámbito de la presente Fiscalización, el «Plan Estratégico PROS@», que es analizado a continuación. En consecuencia, las restantes actuaciones de contenido informático realizadas por la TGSS en éste ámbito fueron llevadas a cabo en el contexto del PLAN INFO XXI³² que era el marco general entonces establecido por el Gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

Asimismo, fueron remitidos a este Tribunal junto con el citado «Plan Estratégico PROS@», una relación de 5 contratos analizados vinculados a este último Plan, a cuyo análisis nos referiremos en primer lugar:

Plan Estratégico PROS@:

El Plan Estratégico PROS@ fue elaborado por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (anterior Subdirección General de Informática) y aprobado con fecha 29 de enero de 2001, con la pretensión de que se generalizase su aplicación a todo el ámbito de la Seguridad Social. En concreto, el Plan Estratégico PROS@ tenía el objetivo de establecer un nuevo «Modelo de Informática de Gestión», mediante la automatización de los sistemas de gestión, que permitiría aumentar la productividad del trabajo, la calidad del servicio prestado al ciudadano, así como también mejorar el respeto a la normativa vigente.

Con este nuevo sistema se lograría la gestión de la Seguridad Social de forma integrada en los tres ámbitos en los que se desenvuelve: Afiliación, Recaudación y Prestaciones, obteniéndose con ello un mayor grado de eficiencia.

Asimismo, y a corto plazo, el Plan preveía la compra de nuevas herramientas informáticas que se adaptasen al entorno tecnológico que se pretendía implantar y la puesta en marcha de un plan de formación del personal en las nuevas herramientas y productos a utilizar.

Consta también en la documentación remitida a este Tribunal la inversión estimada prevista para el desarrollo del Plan en concepto de hardware y de software, así como el coste aproximado de la contratación de personal externo necesario para solventar el problema estructural manifestado por la propia Tesorería y derivado de su «falta de personal (propio) adecuadamente preparado».

Adicionalmente, cabe señalar que dentro de su Plan de Publicidad previsto para el año 2002, la TGSS incluyó la realización de una campaña, con un presupuesto de 2.103 miles de euros, denominada «la Seguridad

Social en Internet»³³. La finalidad de dicha campaña era dar a conocer los distintos servicios y gestiones que se incorporarían al portal de la TGSS en Internet, así como difundir entre los empresarios y profesionales la migración del sistema RED a Internet.

Ahora bien, esta campaña no llegó siquiera a realizarse, sin que en el Acta de la reunión de 22 de febrero de 2002 de la Comisión de Información Administrativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en la que se acordó su supresión, quedaran reflejados los motivos de dicha anulación. Esta circunstancia reviste una gran trascendencia si tenemos en cuenta que uno de los mayores obstáculos existentes para lograr el impulso definitivo de la Administración electrónica lo constituye el escaso grado de conocimiento por los ciudadanos respecto de cuales son los servicios prestados por las Administraciones Públicas a través de Internet, por lo que la realización de dicha campaña se encontraba plenamente justificada y su supresión debió haber sido mínimamente fundamentada.

En definitiva, la anulación de esta campaña de publicidad pone de relieve, a juicio de este Tribunal, no sólo una defectuosa coordinación y planificación inicial, sino también que la demora de la Seguridad Social en la implantación de algunos de los servicios telemáticos previstos, en concreto el retraso sufrido en la migración definitiva del sistema RED a Internet, cuyo uso por los ciudadanos precisamente se pretendía promover a través de la citada campaña publicitaria, pudo originar la anulación de la propia campaña.

Por último, cabe señalar que la TGSS para ejecutar el Plan Estratégico previsto celebró, según se desprende de la documentación remitida a este Tribunal, un total de 7 contratos (en lugar de 5 como había informado esa misma Tesorería a este Tribunal inicialmente), vinculados todos ellos al desarrollo del propio Plan estratégico PROS@.

En concreto 3 de estos contratos fueron contratos de consultoría y asistencia, mientras que los otros 4 fueron de suministros. Su análisis pormenorizado tiene su reflejo en el apartado 10.3 siguiente del presente Proyecto de Informe.

10.3 Análisis de la contratación celebrada por la TGSS de bienes y servicios TIC

La contratación celebrada por la TGSS objeto de la presente Fiscalización está constituida por 28 expedientes contractuales con un gasto global de 61.036 miles de euros, lo que supone el 90% del gasto realizado por el conjunto de las entidades fiscalizadas. La distribución de estos 28 contratos se refleja en el cuadro núm. 13, agrupada por ejercicios presupuestarios, por tipos de contra-

³² Ver epígrafe 5.1 de la Sección I del presente Proyecto de Informe.

³³ Ver a este respecto el Informe de Fiscalización elaborado por el Tribunal de Cuentas sobre la contratación celebrada por la Seguridad Social para la difusión de información y otros servicios de contenido, actualmente en su fase final de elaboración.

tos y por formas de adjudicación. Debe precisarse que la totalidad de los datos que se consignan se refieren exclusivamente a los expedientes de contratación incluidos en

el ámbito objetivo de esta Fiscalización, sin abarcar por consiguiente el gasto total en bienes y servicios de contenido informático de la TGSS.

CUADRO NÚM. 13
Contratos informáticos de la TGSS incluidos en la fiscalización

Importes en miles de euros

Naturaleza	Forma	2002				2003				TOTALES			
		Contrato	Adjudicación	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%
Asistencia	Concurso	4	67	16.105.271	93	4	57	27.409.334	85	8	62	43.514.605	88
	Negociado	2	33	1.233.270	7	3	43	4.971.097	15	5	38	6.204.367	12
Total asistencia		6	55	17.338.541	74	7	41	32.380.431	86	13	46	49.718.972	81
Suministros	Negociado	5	100	6.077.912	100	10	100	5.238.642	100	15	100	11.316.554	100
Total suministros		5	45	6.077.912	26	10	59	5.238.642	14	15	54	11.316.554	19
TOTAL		11	39	23.416.453	38	17	61	37.619.073	62	28	100	61.035.526	100

De los 28 expedientes examinados, 7 aparecen directamente relacionados con el ya citado Plan Estratégico PROS@ mientras que los restantes 19 contratos celebrados por la Tesorería lo fueron vinculados, directa o indirectamente, al cumplimiento del Plan INFO XXI, dentro del cual se encuadró también la contratación específicamente relacionada con el denominado Sistema RED de la Seguridad Social en Internet.

10.3.1 Contratos de consultoría y asistencia y de servicios

Los contratos de esta naturaleza celebrados por la TGSS fueron 13, con un gasto conjunto de 49.719 miles de euros, lo que numéricamente supone el 46% de los contratos de la Tesorería incluidos en esta Fiscalización, que representan a su vez el 81% del gasto total generado por los contratos celebrados por la Tesorería General de la Seguridad Social, siendo, por tanto, los contratos de esta naturaleza los de mayor importancia relativa de entre todos los fiscalizados.

A continuación, se exponen las principales deficiencias puestas de manifiesto en el análisis de estos 13 expedientes de contratación:

A) En un contrato, cuyo objeto fue la contratación de asistencia técnica para la realización de trabajos para la implantación de servicios electrónicos en Internet, la propuesta de contratación de dichos trabajos hace una referencia genérica, como antecedente, al desarrollo durante los años 2000 y 2001 del denominado «Proyecto de implantación de servicios electrónicos de Seguridad Social en Internet». Sin embargo, en la documentación relativa a este expediente remitida al Tribunal de Cuentas, no se describen ni se relacionan los objetivos concretos cuya consecución pudiera ser valorada y medida a lo largo del periodo de ejecución del contrato.

Al amparo de lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, fue solicitada a la Tesore-

ría toda aquella documentación en la que constase el seguimiento del cumplimiento del objeto del contrato. El citado pliego estableció expresamente que, «con carácter trimestral, podrá verificarse el cumplimiento de los objetivos planificados para el período, procediendo a ratificar o revisar el resultado de los estados de situación mensuales provisionales» y que «en todo momento, a iniciativa de la Administración, podrá aislarse una parte del Proyecto, caracterizada por unos objetivos perfectamente identificados, al objeto de que la facturación se realice por los objetivos satisfechos, a partir de una valoración de común acuerdo efectuada con carácter previo. En este caso se entregará (...) un extracto del control económico del Proyecto, al objeto de acordar en un momento determinado la facturación parcial o total de los trabajos (...)».

Pues bien, la contestación remitida a este Tribunal y que es reproducida a continuación, pone de manifiesto la existencia de importantes deficiencias de planificación y de seguimiento del contrato, así como también la escasa transparencia en la gestión del contrato por parte de la propia Tesorería, al indicarse que la posibilidad antes expuesta recogida en el «Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, (...) no fue utilizado a lo largo de la ejecución del contrato, ya que no se pudieron detectar partes del mismo que pudieran ser aisladas del resto, en función de unos objetivos determinados (...)».

La valoración del criterio del precio en este mismo contrato representó el 20% del total dentro de los criterios de adjudicación, al tiempo que se estableció un nivel de saciedad del 20%, es decir, el límite a partir del cual las posibles mejoras económicas ofertadas por los licitadores no serían valoradas, lo que, en la práctica, supuso en gran medida, la pérdida de virtualidad del criterio económico, puesto que las empresas en sus ofertas, lógicamente, no superaron ese 20% (ya que no sería valorado).

Asimismo, el propio informe de valoración de las ofertas de la CIABSI señaló que «la experiencia del personal

ofertado es la que finalmente ha decidido la adjudicación». En este sentido cabe señalar que, por ser un procedimiento restringido, ya fue valorada esta última circunstancia en la fase de selección previa de las empresas que iban a ser invitadas al concurso. Esta fase de selección tuvo por objeto precisamente determinar y cuantificar a las empresas invitadas previamente para determinar cuáles de ellas, en virtud de su experiencia o su especialización, pasarían a ser después licitadoras en el concurso.

Por lo tanto, a juicio de este Tribunal, la experiencia del personal ofertado no debió ser, el criterio definitivo en la adjudicación, puesto que los criterios objetivos de adjudicación deben referirse a la naturaleza de la prestación objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución, en cumplimiento de los principios de igualdad, concurrencia y no discriminación, tal y como dispone el artículo 86 del TRLCAP.

En este mismo orden de cosas cabe añadir que, según consta en el expediente contractual, fueron aplicadas penalizaciones por retrasos en la incorporación y por sustitución del personal solicitado, circunstancias importantes, a juicio de este Tribunal, si se tiene en cuenta que como se acaba de exponer, la valoración del equipo de trabajo ofertado por la empresa adjudicataria fue la causa determinante de la adjudicación.

Por último, cabe señalar que el resultado de la deficiente planificación inicial quedó reflejado a lo largo de toda la vida del contrato, puesto que trajo consigo la necesidad de efectuar dos reajustes de anualidades y la prórroga de la duración del mismo hasta el año 2003. En efecto, según consta en el expediente, el plazo de ejecución estaba previsto que comenzase en el mes de mayo del año 2001, pero la adjudicación no se produjo hasta diciembre de ese mismo año, quedando a cargo del ejercicio 2002 la totalidad del presupuesto del contrato. Conforme aparece reflejado en la documentación examinada, no fue posible «ejecutar la totalidad de las horas previstas (...)», por causas que no figuran justificadas en el expediente, pero «no imputables a la empresa adjudicataria». El contrato fue prorrogado el 30 de diciembre del año 2002 para el ejercicio 2003, con el consiguiente reajuste de anualidades por un importe de 421 miles de euros, los cuales, en consecuencia, no fueron ejecutados en el ejercicio previsto.

B) El contrato cuyo objeto fue la prórroga del contrato de consultoría para la realización del diseño e implantación de la estrategia de adhesión al proyecto RED de la TGSS, tuvo su origen en un contrato que había sido celebrado en el año 1999. Este contrato fue modificado y prorrogado sucesivamente desde el año 1999 hasta el ejercicio 2002, como consecuencia de lo cual en este expediente se autorizaron varios reajustes de anualidades.

El 25 de marzo de 2002, según consta en el expediente, fue aprobada una prórroga de 3 meses de duración por un importe de 1.113 miles de euros. La justificación para su aprobación, según expresó la propia TGSS a este Tribunal, fue que se encontraba en trámite

el concurso abierto para desarrollar trabajos de consultoría y tareas de soporte a la gestión del proyecto RED. Este contrato es el que figura en el punto C) analizado a continuación y su objeto eran los trabajos de consultoría y de soporte a la gestión del proyecto RED, razón por la cual, según la TGSS, «la interrupción de estos servicios afectaría a la implantación del Sistema».

En todo caso debe señalarse que el expediente analizado vulneró la normativa contractual puesto que la duración de la prórroga³⁴ excedió de la duración inicial prevista para el propio contrato contrariamente a lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), aplicable a este contrato en la interpretación que del mismo realiza este Tribunal de Cuentas, según criterio manifestado en reiterados Informes de Fiscalización, coincidente además con el de la JCCA, expresado en su Informe 23/98, de 11 de noviembre.

Por último, llama la atención a este Tribunal cierta desproporción en el ritmo de ejecución de los trabajos y, por tanto, en la ejecución del gasto. Así, del examen del expediente se desprende que el gasto resultante de la suma del contrato principal y las dos primeras prórrogas, por un importe de 4.153 miles de euros cada uno de los expedientes, fueron distribuidos en un período de 42 meses, mientras que el importe de la prórroga correspondiente sólo a los últimos 3 meses de duración del contrato, fue de 1.113 miles. El contrato, inicialmente previsto por un importe de 4.153 miles de euros y para un período de 12 meses, ampliado posteriormente dos meses más, tuvo un coste final de 13.575 miles y se extendió en su ejecución, según se desprende de la documentación examinada, durante un período total de 45 meses.

C) En un contrato antes comentado, cuyo objeto fueron los trabajos de consultoría para el soporte de la gestión del Proyecto RED y los procesos asociados en materia de afiliación y recaudación, la adjudicación se realizó mediante concurso. Durante el año 2002 el objetivo previsto consistió en cambiar la modalidad de envío a través de la cual se realizaban las transmisiones de información del sistema RED, pasando a realizarlas mediante la utilización de Internet.

En relación con determinados requisitos adicionales de su solvencia exigidos a los licitadores en los pliegos, debe señalarse que, a juicio de este Tribunal, el relativo a la descripción del equipo de trabajo asignado al contrato pudo en alguna medida ser restrictivo de la concurrencia, ya que la inclusión entre ellos de una posible

³⁴ La TGSS alega a este respecto que, en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/1995 (LCAP), norma que resultaba aplicable al contrato examinado, no fue superado el límite máximo posible de duración total de las prórrogas, de hasta 6 años. A este respecto cabe señalar que, además del límite de 6 años acabado de citar, concurría en este expediente asimismo como límite temporal adicional y máximo, predicable del conjunto de las prórrogas del contrato, el límite determinado por la propia duración inicial del contrato, que no debió sobrepasarse por la TGSS. Este criterio ha sido manifestado reiteradamente por este Tribunal de Cuentas en sus Informes de Fiscalización, resultando coincidente además con la interpretación realizada al respecto por la JCCA.

«experiencia», limitó las posibilidades de otros licitadores en el procedimiento de adjudicación del concurso, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en los artículos 17,18,19 y 86 del TRLCAP.

Así, esta última circunstancia quedó reflejada en el expediente al exigirse a la totalidad de los componentes del equipo de trabajo disponer de formación específica en materia de Administración Pública, criterio por otra parte excesivamente amplio y poco definido al establecerse sin concretar qué tipo de formación, ni sobre qué aspectos concretos.

Así mismo, la TGSS exigió, a la totalidad del equipo de trabajo, un número de años de conocimientos previos en el ámbito de la Administración Pública, criterio que dejaba reducida la posibilidad de licitación a únicamente las empresas que hubieran contratado previa y reiteradamente con la propia Administración. Como consecuencia de ello, de las tres empresas presentadas una quedó excluida precisamente porque el equipo de trabajo que había ofertado no cumplía con estos requisitos.

A este respecto, debe destacarse que finalmente la empresa que resultó adjudicataria lo había sido también desde el año 1999 del contrato de consultoría para el diseño e implantación de la estrategia de adhesión al Proyecto RED de la TGSS. Resulta igualmente evidente que el conocimiento por parte de esta empresa de dicho Proyecto RED era más profundo que el de su única competidora, tal y como se deduce del análisis de las ofertas que se plasmó en el informe de valoración.

En este sentido, cabe señalar que, a juicio de este Tribunal, la experiencia y el conocimiento del Proyecto RED no debió ser decisivo a la hora de adjudicar un contrato relacionado directamente con el mismo, ya que, con ello, la Tesorería estaba propiciando la continuidad de la relación contractual previamente establecida con una empresa determinada, lo que redundó en contra del principio de igualdad de todos los licitadores.

Por otra parte, sin poner en duda la experiencia previa, no parece, a juicio de este Tribunal, tan clara en cambio la eficiencia demostrada en la ejecución del contrato. Así, como ya se ha expuesto anteriormente, el contrato analizado se formalizó en diciembre de 1998, con un plazo de ejecución previsto de 12 meses, ampliado posteriormente por dos meses más, y por un importe de 4.153 miles de euros, pero tuvo que ser prorrogado sucesivamente por dos períodos de 14 meses cada uno y por un tercero únicamente de 3 meses, así como por importes de 4.153 miles de euros en las dos primeras ocasiones y de 1.113 miles en la última, con lo que resultó una duración total de 45 meses frente a los 12 inicialmente previstos.

Por último, cabe señalar que la aplicación del criterio económico en la adjudicación del contrato quedó desvirtuada pues, al otorgar los pliegos la máxima puntuación a la oferta que supusiera únicamente el 85% del presupuesto de licitación, las ofertas económicas de las

dos empresas licitadoras se ajustaron ambas evidentemente a dicho 85% del presupuesto, lo que redujo las posibilidades de obtener un mejor precio.

D) En dos contratos, relacionados con el Plan Estratégico PROS@, cuyo objeto fue la prestación de asistencia técnica para cubrir distintas necesidades de carácter informático, en la Subdirección General de Informática, y que fueron adjudicados por concurso restringido, cabe señalar las siguientes incidencias:

— En primer lugar, no consta suficientemente justificada en los expedientes, a juicio de este Tribunal, la utilización del procedimiento restringido en la adjudicación. La justificación de la elección del procedimiento y de la forma de adjudicación es un requisito exigido con carácter general por el artículo 75.2 del TRLCAP, existiendo en este caso una obligatoriedad aún mayor puesto que el procedimiento restringido supone, en alguna medida, una restricción a la libre concurrencia.

— La necesidad de estas contrataciones se remonta al Sistema de Información del año 1989, anteriormente mencionado, cuya puesta en marcha exigió la contratación de personal externo para los nuevos entornos y de apoyo a la programación. Desde aquel momento (año 1989) y hasta el año 2003, se han seguido realizando por la TGSS contrataciones de personal externo, por falta de recursos humanos propios, para la prestación de todo tipo de servicios informáticos. El caso de Proyectos como el Plan Estratégico PROS@ o el PLAN INFO XXI, denominado también por la TGSS Proyecto Internet, no ha sido una excepción a esta situación.

En efecto, estas contrataciones con empresas de servicios se han venido materializando a través de convocatorias de concursos públicos, anuales los primeros y bianuales los tres últimos, desde los años 1995-1996, 1997-1998 y 1999-2000-2001, tanto para la realización de trabajos previstos y planificados, como para contrataciones puntuales de menor magnitud, con objeto de cubrir necesidades originadas por trabajos no previstos.

El propio pliego de prescripciones técnicas particulares de este contrato, al describir su objeto, contempla la posibilidad de «(...) realización de trabajos no planificados», admitiendo con ello la posibilidad del empleo de los recursos personales contratados, para realizar servicios no vinculados al cumplimiento de objetivos predeterminados, con el único objeto en definitiva, de dar continuidad a los trabajos que se venían realizando.

Las contrataciones celebradas por la Tesorería General de la Seguridad Social con el fin de que distintas empresas de servicios pusieran a disposición de este Servicio Común personal con especialización informática, sin estar vinculadas dichas contrataciones a la consecución de unos resultados concretos y determinados en el propio contrato, han podido constituir, a juicio de este Tribunal, una contratación de personal efectua-

da al margen de toda la legislación de la función pública y laboral³⁵. En todos estos casos, la contratación de empresas de servicios ha estado dirigida a suplir las carencias de carácter estructural de personal, ya sea funcionario o laboral, propio de la TGSS.

En el siguiente cuadro núm. 14, descriptivo de la evolución de los recursos humanos de la TGSS, se puede observar como desde el año 1991 hasta el año 2001, se ha producido un continuo incremento del personal externo de apoyo³⁶.

CUADRO NÚM. 14
Evolución de los recursos humanos en la TGSS

EVOLUCIÓN DE RECURSOS HUMANOS				RATIOS	
EJERCICIOS	PROPIO	DE APOYO	TOTAL	1	2
1990	413	172	585	100	29,40
1991	415	191	606	3,47	31,52
1992	449	177	626	3,19	28,27
1993	464	159	623	-0,48	25,52
1994	531	130	661	5,75	19,67
1995	549	148	697	5,16	21,23
1996	560	198	758	8,05	26,12
1997	558	237	795	4,65	29,81
1998	546	280	826	3,75	33,90
1999	536	306	842	1,90	36,34
2000	520	351	871	3,33	40,30
2001	507	393	900	3,22	43,67

(1) Crecimiento anual, en %, del personal total.

(2) Porcentaje de personal de apoyo respecto del conjunto del personal.

En esta misma Memoria, justificativa de la necesidad de la contratación de personal externo de apoyo, la propia Tesorería manifestó que el incremento en el volumen de su gestión no podía ser cubierto, «(...) con personal funcionario procedente de las Ofertas de Empleo Público, (...) de modo que la única vía posible para afrontar todas las funciones (...) sin menoscabar (...) el nivel de servicio prestado al conjunto del sistema de la Seguridad Social, ha sido la creciente contratación de apoyo técnico externo, sobrepasando ampliamente el nivel puntual o coyuntural que sería deseable (...)».

A juicio de este Tribunal, el análisis de estos contratos y la constatación de la situación que acaba de exponerse ponen de manifiesto una vez más la relación de cautividad existente en materia informática en el seno de la TGSS y su dependencia de las empresas que le prestan habitualmente sus servicios, viéndose obligada a mantenerse en esta situación tanto para poder garantizar la continuidad de los proyectos, como para el mantenimiento de las apli-

caciones desarrolladas. Esta indeseable situación podría redundar en perjuicio del principio de economía, así como, de los principios de igualdad, no discriminación y concurrencia que rigen la contratación administrativa, con la consiguiente pérdida del control y dirección de los expedientes por parte de la propia TGSS.

— Por otro lado, este Tribunal solicitó de la TGSS en ambos expedientes, información relativa a la parte del coste económico de los contratos que era imputable a los trabajos directamente relacionados con Internet. En ambos casos la contestación de la TGSS fue la siguiente: «(...) dado que en la aplicación existente no se diferencian los pagos correspondientes a los distintos proyectos realizados dentro de un mismo contrato, no pudiéndose, por tanto, extraer directamente el personal que está prestando servicios para Internet de los informes de facturación remitidos en su día (...)».

Sin embargo, la TGSS remitió información del porcentaje del total facturado hasta la fecha de la contesta-

³⁵ Esta misma crítica ya fue puesta de manifiesto en el «Informe de Fiscalización sobre la contratación para la adquisición, arrendamiento, gestión de la instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento y sistemas informáticos, así como de consultoría y asistencia y de servicios en materia de informática, por la Seguridad Social, durante el período 1994 al primer semestre de 1998», aprobado por el Pleno de este Tribunal en su sesión de 30 de noviembre de 2000.

³⁶ Este cuadro de la evolución de los recursos humanos de la TGSS ha sido extraído del documento denominado «Adenda a la Memoria Justificativa para la contratación de la asistencia técnica necesaria para cubrir las necesidades existentes en las áreas de producción, sistemas, seguridad y comunicaciones y servicios de red, de la Subdirección General de Informática de la TGSS».

ción que era imputable directamente a Internet. Dicho porcentaje ascendió en un caso al 16,73%, mientras que en otro se elevó al 34,99%, sin que pudiera resultar aclarado qué parte del importe total previsto inicialmente, correspondía específicamente a la contratación relacionada con Internet y qué parte a la contratación de servicios informáticos generales, de lo que se desprende, en opinión de este Tribunal, que no fue realizada una adecuada planificación de la ejecución y desarrollo de los contratos.

— De igual modo, la utilización de la tramitación de urgencia no fue suficientemente justificada en el expediente, ni tampoco estuvo basada en la aparición de causas imprevistas o de necesidades inaplazables como las exigidas por el artículo 71 del TRLCAP. Este Tribunal considera que no se produjeron las circunstancias que hubiesen amparado la procedencia de la declaración de urgencia, tanto por los evidentes retrasos posteriormente producidos, que desvirtúan por sí mismos este carácter, como por tratarse de actuaciones que debieron estar previstas y planificadas con anterioridad, dado que era conocida de antemano su necesidad. Por todo ello, este Tribunal considera que pudo y debió haberse tramitado el expediente de contratación sin necesidad de recurrir a procedimientos acelerados de licitación.

— La Tesorería General modificó durante la tramitación del expediente los pliegos de prescripciones técnicas y de las cláusulas administrativas, para suprimir, como criterio de adjudicación, «la experiencia o la cualificación profesional (...)», como consecuencia del reparo suspensivo formulado por el Interventor por el que paralizó la tramitación de varios concursos, ya que este criterio de adjudicación era en realidad una condición determinante de la solvencia de las empresas licitadoras.

Como consecuencia de esta modificación obligada de los pliegos para ajustarlos a la normativa contractual, la TGSS acordó también modificar, por «quedar empobre-

cidos», los criterios de adjudicación inicialmente previstos. Así, el peso del criterio económico denominado «importe de licitación» fue aumentado hasta el 20%, mientras que fue eliminado el umbral de saciedad. La finalidad fue, según la propia Tesorería General, favorecer la concurrencia y el principio de economía, así como evitar que los oferentes fueran a la máxima baja posible, obteniendo en tal caso un empate en la puntuación.

A pesar de ello, los resultados de la adjudicación, según el análisis del expediente que ha realizado este Tribunal, fueron los siguientes:

1. Con relación a la Metodología de Valoración (Anexo 4 del expediente), la fórmula, que intentó dar un mayor peso al criterio económico, estableció sin embargo un criterio de aproximación a la media, ya criticado en anteriores Informes de Fiscalización de este Tribunal, por resultar antieconómico. En efecto mediante este criterio se otorga la máxima puntuación posible a aquella oferta que coincida exactamente con la media, pero excluyendo así a otras posibles ofertas más económicas. A juicio de este Tribunal, si con la aplicación de esta fórmula la Tesorería pretendía evitar la presentación de ofertas incursas en baja temeraria, debe recordarse que existen otras fórmulas más acertadas que la expuesta y que no resultan contrarias como ésta al principio de economía.

2. Tal y como se observa en la Tabla de Valoraciones del concurso que figura en el cuadro núm. 15 siguiente, la modificación de los criterios de adjudicación realizada por la TGSS, con el objetivo de enriquecer la fase de adjudicación, supuso que las dos únicas empresas participantes obtuvieron idéntica puntuación en todos los aspectos técnicos y sólo una diferencia económica mínima del 0,31% (9,69 puntos de una frente a 9,38 de otra) fue la que finalmente determinó la adjudicación.

CUADRO NÚM. 15

Árbol de ponderación de los criterios del concurso

CRITERIOS	Proposición 1	Proposición 2
ASPECTOS TÉCNICOS		
1.1. Disponibilidad del Equipo de Trabajo		
1.1.1. Plazo de incorporación	7	7
1.1.2. Ajuste de penalizaciones	2	2
1.1.3. Solapamiento de profesionales	15	15
1.1.4. Factor de rotación de personal	14	14
1.1.5. Tiempo de permanencia	2	2
1.1.6. Jornadas iniciales	15	15
1.2. Apoyo a la Dirección del Proyecto		
1.2.1. Herramientas de dirección y seguimiento	20	20
1.2.2. Otras prestaciones valorables económicamente	2.450.698,8	2.450.698,8
2. ASPECTOS ECONÓMICOS	20.094.448	20.218.299,2
2.1. Importe de licitación	9,69	9,38

E) En un contrato cuyo objeto fue el servicio de apoyo a las tareas de instalación del software del Sistema RED sobre la plataforma Internet, que fue adjudicado mediante concurso abierto, la TGSS justificó la contratación en el hecho de que el proceso de migración de datos a Internet estaba siendo muy lento, teniendo en cuenta que la previsión de objetivos era que a lo largo del año 2002, el 100% de las autorizaciones del Sistema RED se hicieran a través de Internet.

Por ello, la TGSS llevó a cabo las siguientes actuaciones, amparándose en la dificultad para conseguir el objetivo de migración previsto:

— Durante el mes de mayo, con la finalidad de cumplir este objetivo, fueron utilizados recursos procedentes de otro expediente, que había sido inicialmente tramitado para la implantación del correo. Posteriormente, fue tramitada también la modificación de otro expediente anterior y celebrado este concurso abierto, con el objeto de poder dar continuidad a los trabajos que ya se estaban llevando a cabo, hasta el 31 de diciembre del año 2003, fecha que estaba prevista para su finalización.

Sin embargo, el 30 de diciembre de ese mismo año 2003, la Tesorería aprobó una cláusula adicional y prorrogó de nuevo el plazo de ejecución del contrato hasta el 31 de julio del año 2004, con el consiguiente expediente de reajuste de anualidades.

Estos hechos evidencian, a juicio de este Tribunal, la deficiente planificación inicial de esta contratación realizada por la Tesorería. Así, para lograr la consecución del objetivo previsto, de migración del Sistema de Remisión Electrónica de Documentos (RED) a Internet se vio obligada a emplear recursos contratados para otras finalidades y a aprobar ampliaciones sucesivas de los plazos de ejecución inicialmente previstos.

— Por otra parte, según consta en la documentación del expediente, de las 8 empresas que se presentaron inicialmente al concurso, un total de 7 no remitieron la documentación exigida por la Tesorería referida a la acreditación de determinados requisitos adicionales acreditativos de su solvencia (además de la preceptiva clasificación), así como de su experiencia previa en el Proyecto RED de la TGSS. Sin embargo, al ser constatada a posteriori la improcedencia de tales exigencias y suprimida su inclusión en los pliegos, por ser limitativas de la libre concurrencia, la Mesa de Contratación concedió un plazo de subsanación de sus ofertas a las empresas no admitidas inicialmente con lo que, «al no quedar acreditada (...) la falta de similitud de los trabajos (...) y el Sistema Red», finalmente fueron admitidas todas las ofertas presentadas.

— Asimismo, debe señalarse que el criterio económico de adjudicación aplicado en este concurso estuvo basado, una vez más, en la aproximación a la media aritmética, lo que resulta antieconómico a juicio de este Tribunal al otorgar la máxima puntuación a la oferta que coincidiera exactamente con la media, excluyendo

otras ofertas más económicas. Como también se ha señalado anteriormente, si la TGSS pretendía evitar ofertas en baja temeraria, existen otras formulas más acertadas que la expuesta y que no resultan contrarias al principio de economía.

F) Por último, en dos contratos, adjudicados todos ellos mediante concurso, fueron calificados los trabajos a realizar como de consultoría o asistencia técnica, cuando la calificación correcta era la de contratos de servicios.

En efecto, las tareas definidas en los pliegos de estos expedientes consistentes, entre otras actuaciones, en presentaciones, trabajos de captación de adhesiones al Sistema RED, desarrollo de aplicaciones o la implantación de soluciones, fueron efectivamente servicios informáticos, por lo que al considerarlos como contratos de consultoría y asistencia, no se exigió que los licitadores acreditaran la preceptiva clasificación, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 25 del TRLCAP.

Este defecto podría, a juicio de este Tribunal constituir una posible causa de invalidez de las actuaciones realizadas.

10.3.2 Contratos de suministro

Este Tribunal ha analizado los 15 contratos de esta naturaleza celebrados por la TGSS en el periodo fiscalizado, por un importe global de 11.317 miles de euros, que suponen el 54% de los contratos de la TGSS incluidos en la presente Fiscalización y representan el 19% de su importe.

De los 15 contratos de suministros examinados, 4 de ellos se encontraban vinculados al Plan Estratégico PROS@ y el resto, un total de 11 expedientes de contratación, se relacionaron con el Plan INFO XXI. A continuación, se exponen las principales incidencias puestas de manifiesto en el examen realizado por este Tribunal:

— En 3 contratos, cuyo objeto fue la adquisición de ocho servidores y equipos para la plataforma Internet, que fueron adjudicados mediante procedimiento negociado a través del Servicio Central de Suministros, existió una determinación previa de los equipos informáticos que se pretendían adquirir, lo que refleja de nuevo la relación de dependencia o cautividad existente entre la TGSS y determinados proveedores de este tipo de equipos.

Esta circunstancia se justificó en el expediente, insuficientemente, a juicio de este Tribunal, con una mera referencia a la conveniencia de que los equipos a adquirir «mantengan una compatibilidad tecnológica» con otros equipos adquiridos anteriormente. Todo ello pudiera constituir una cierta limitación de la libre concurrencia.

— Asimismo, entre los contratos de suministro adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad y sin que fuera acreditada en el expediente la previa promoción de ofertas, destacan sobre todo los dos celebrados para «la adquisición de los productos de software necesarios para implantar una clave pública (PKI) en la TGSS», que fueron adjudicados en un importe de 3.448 miles de euros y 1.399 miles, respectivamente.

La justificación de la necesidad de estas adquisiciones fue motivada, según manifestó la propia TGSS, por la existencia de deficiencias en el servicio prestado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, como entidad de certificación habitualmente utilizada por la Seguridad Social. Sin embargo, no se justificó suficientemente, a juicio de este Tribunal, ni la opción elegida ni la inexistencia de otras posibles alternativas o soluciones, por lo que, en consecuencia, tampoco quedó suficientemente justificada la utilización del procedimiento negociado, tal y como exige el artículo 75.2 del TRLCAP.

En este caso además, cabe señalar que la actualización y el mantenimiento del software adquirido supondría un coste económico, que fue valorado conforme a la propia oferta de la empresa, en el 15 % del valor actual de las licencias, incrementadas de acuerdo con el IPC correspondiente.

En opinión de este Tribunal, teniendo en cuenta estos futuros costes económicos derivados de la actualización y el mantenimiento del software, debieron analizarse por parte de la TGSS, mediante la celebración de un procedimiento abierto, las posibles soluciones tecnológicas que fueran presentadas por los propios licitadores, una vez que estuvieran previamente definidas por la propia Tesorería las necesidades a satisfacer. Todo ello en virtud de lo dispuesto en la cláusula 4 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y de su mantenimiento, arrendamiento y programas, aprobado por Decreto 2572/1973, de 5 de octubre.

— Por otra parte, en un total de 9 contratos el documento contable «O», de reconocimiento de la obligación, fue emitido en el mes de diciembre y el Acta de Recepción de los bienes fue realizada en los almacenes

de la empresa adjudicataria, pero quedando sometida a la condición de que tuviese lugar posterior y correcta recepción en su destino y la adecuada instalación del material.

Se trata de contratos que generalmente son formalizados en los últimos días de cada ejercicio, en los que se acostumbra a realizar la comprobación material de la inversión formalizada en el ejercicio correspondiente, pero por medio de un Acta de Recepción condicionada. Posteriormente, la TGSS reconoció la obligación por la totalidad del precio de lo adquirido, mediante la emisión del documento contable «O», con el certificado de su correcta instalación y funcionamiento expedido en los lugares definitivos de destino, pero ya en el ejercicio siguiente.

Mediante esta forma de actuar, la TGSS ha abonado suministros de material contratados con cargo al presupuesto de un ejercicio, pero en el ejercicio siguiente, lo que contraviene no sólo los principios rectores de la contratación pública sino también los que rigen la disciplina presupuestaria, en particular, el principio de anualidad presupuestaria proclamado en el artículo 150.4 del TRLGP. Además, el reconocimiento de la obligación, efectuado antes de que tenga lugar el cumplimiento efectivo e íntegro del contrato por el adjudicatario, vulnera la regla de «servicio hecho» del artículo 43 del TRLGP y del artículo 110 del TRLCAP.

Todo ello sin perjuicio de que este tipo de actuaciones constituye, a juicio de este Tribunal, una clara consecuencia de la deficiente planificación inicial de las actuaciones en materia contractual llevada a cabo por la TGSS.

— Adicionalmente, cabe señalar que, en los 5 contratos adjudicados mediante procedimiento negociado, la Tesorería ha continuado con la práctica que este Tribunal viene criticando reiteradamente en sus Informes de Fiscalización, de no solicitar en los expedientes de contenido informático, los informes de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI)³⁷, cuando estos informes resultan preceptivos según el anteriormente citado Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, y según el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo.

Madrid, 27 de octubre de 2005.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.

³⁷ Respecto a la crítica manifestada por este Tribunal a propósito de la ausencia del preceptivo informe de la CIABSI cabe remitirse a los argumentos expresados en la Nota al pie de página núm.18 del presente Proyecto de Informe.

ANEXO ÚNICO
Cuadro general de la contratación fiscalizada

Entidad	Nat. Cont.	Sist. Adjud.	2001			2002			2003			TOTALES				
			Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	Nº	%	Importe	%	
ISM	Cons. Asist. Serv.	Conc.	1	100	549.836	100	-	-	1	100	2.575.037	100	2	67	3.124.873	85
		Neg.	-	-	-	-	1	100	549.836	100	-	-	1	33	549.836	15
	Total Asist.		1	100	549.836	100	1	100	549.836	100	1	50	3	75	3.674.709	99
	Sum.	Neg.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	100	44.379	100
	Total Sum.		-	-	-	-	-	-	1	50	44.379	2	25	1	44.379	1
Total ISM			1	50	549.836	44	1	7	549.836	2	7	2.619.416	6	9	3.719.088	5
INSS	Cons. Asist. Serv.	Conc.	1	100	697.797	100	1	50	105.970	96	-	-	2	40	803.767	47
		Neg.	-	-	-	-	1	50	3.974	4	2	100	3	60	917.369	53
	Total Asist.		1	100	697.797	100	2	100	109.944	100	2	50	5	72	1.721.136	87
	Adq BI	Conc.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	100	0	0
	Total Adq. Bs Inm		-	-	-	-	-	-	-	-	1	25	1	14	0	0
Sum.	Neg.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	100	261.658	100	
Total Sum.		-	-	-	-	-	-	-	-	1	25	1	14	261.658	13	
Total INSS			1	50	697.797	56	2	13	109.944	1	4	1.175.053	3	16	1.982.794	3
TGSS	Cons. Asist. Serv.	Conc.	-	-	-	-	4	67	16.105.271	93	4	57	8	62	43.514.605	88
		Neg.	-	-	-	-	2	33	1.233.270	7	3	43	5	38	6.204.367	12
	Total Asist.		-	-	-	-	6	55	17.338.541	74	7	41	13	46	49.718.972	83
	Sum.	Neg.	-	-	-	-	5	100	6.077.912	100	10	100	15	100	11.316.554	100
	Total Sum.		-	-	-	-	5	45	6.077.912	26	10	59	15	54	11.316.554	17
Total TGSS			-	-	-	-	11	73	23.416.453	96	17	61	28	62	61.035.526	90
IMERSO	Cons. Asist. Serv.	Conc.	-	-	-	-	1	100	198.386	100	-	-	1	50	198.386	50
		Neg.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	50	198.386	50
	Total Asist.		-	-	-	-	1	100	198.386	100	1	100	2	100	396.772	100
	Total IMERSO		-	-	-	-	1	7	198.386	1	4	198.386	1	4	396.772	1
INGESA	Cons. Asist. Serv.	Neg.	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100	3	100	234.557	100
	Total Asist.		-	-	-	-	-	-	-	3	75	48	75	234.557	48	
	Suminist.	Neg.	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	100	249.870	100	
	Total Sum.		-	-	-	-	-	-	-	1	25	1	25	249.870	52	
	Total INGESA		-	-	-	-	-	-	-	4	14	484.427	1	9	484.427	1
TOTAL			2	5	1.247.633	2	15	33	24.274.619	37	28	62	45	100	67.618.607	100

251/000107 (CD)
771/000105 (S)

ACUERDA

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón, ejercicio 2002, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de febrero de 2007.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN EN LAS ZONAS MINERAS DEL CARBÓN, EJERCICIO 2002 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000107 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000105) EN SU SESIÓN DEL DÍA 19 DE DICIEMBRE DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de diciembre de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón, ejercicio 2002:

Instar al Gobierno a:

Supervisar y controlar, a través de los instrumentos de seguimiento previstos en el Plan del carbón 2006-2012, las actividades de formación de acuerdo con la legislación vigente y con los compromisos firmados en dicho Plan. Asimismo, verificar las condiciones de las convocatorias procediendo a controles físicos sin previo aviso y aplicando penalizaciones a las entidades que incumplan los compromisos de creación de empleo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2006.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN EN LAS ZONAS MINERAS DEL CARBÓN, EJERCICIO 2002

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 6 de abril de 2006, el Informe de Fiscalización de la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón, ejercicio 2002, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	52
I INTRODUCCIÓN	52
I.1 Iniciativa y alcance de la fiscalización	52
I.2 Naturaleza, marco normativo y funciones	53
I.3 Organización e información económica	54
I.4 Rendición de cuentas	55
I.5 Trámite de alegaciones	55
II RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	55
II.1 Estados financieros	55
II.1.1 Otros deudores	56
II.1.2 Inversiones financieras temporales y Tesorería	57
II.1.3 Fondos propios	57
II.1.4 Acreedores a corto plazo	58

	Páginas
II.1.5 Ingresos de la Entidad por la actividad propia	58
II.1.6 Ingresos de otros ejercicios	58
II.1.7 Ayudas monetarias	59
II.1.8 Servicios exteriores	59
II.2 Control interno y gestión de la actividad de la fundación	59
II.2.1 Ayudas FORMIC	61
II.2.2 Becas	64
II.2.3 Convenios de colaboración	71
II.3 Cumplimiento del objeto fundacional	79
III CONCLUSIONES	80
III.1 Con relación a los estados financieros	81
III.2 Con relación al control interno y gestión de la actividad	81
III.3 Con relación al cumplimiento del objeto fundacional	83
IV RECOMENDACIONES	83
ANEXOS	84

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
FLCPA	Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias
FORMIC	Formación para la Minería del Carbón
FZMC	Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INEM	Instituto Nacional de Empleo
LF	Ley de Fundaciones (Ley 30/1994, de 24 de noviembre)
LFTC	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
PGCEFL	Plan General de Contabilidad de Entidades sin Fines Lucrativos
PROMI	Asociación para la Promoción del Minusválido
RF	Reglamento de Fundaciones (Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero)
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
TIR	Tasa interna de retorno
TGI	Sociedad Tecnología y Gestión de la Innovación, S.A.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria

I INTRODUCCIÓN

I.1 Iniciativa y alcance de la fiscalización

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le es propia de acuerdo con su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y de conformidad con lo señalado en el artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal (LFTCu), incluyó en el Programa de Fiscalizaciones para el ejercicio 2003, la fiscalización de la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (en adelante la Fundación o FZMC) para el ejercicio 2002, entre las actuaciones a realizar a iniciativa del Tribunal.

Las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 17 de diciembre de 2003, establecieron los siguientes objetivos:

- 1) Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la Fundación.
- 2) Comprobar que las cuentas anuales de la Fundación para el ejercicio 2002 representan adecuadamente, en sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial, así como del resultado económico del ejercicio.
- 3) Evaluar los sistemas de control interno y procedimientos de gestión aplicados.

4) Analizar, en la medida de lo posible, si las actividades desarrolladas por la Fundación se ajustan a su objeto fundacional mediante la utilización de los medios señalados al efecto en los propios Estatutos.

La fiscalización se refiere al ejercicio 2002, sin perjuicio de las comprobaciones relativas a otros ejercicios que se han estimado necesarias para el cumplimiento de los objetivos.

I.2 Naturaleza, marco normativo y funciones

La Decisión de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero CECA 3632/1993, de 28 de diciembre, supuso que las ayudas al carbón se institucionalizaran en el marco europeo. Finalizado el periodo de adaptación del sistema español de ayudas que establecía dicha Decisión, se elaboró el Plan 1998-2005 de la minería del carbón y desarrollo alternativo de las comarcas mineras, en el que se definían las medidas estratégicas a adoptar para lograr el desarrollo económico alternativo de las zonas mineras. Una de ellas era la aportación de hasta 240.407 miles de euros a lo largo de los ocho años de vigencia del Plan, para financiar programas de becas y cursos de formación profesional en las referidas zonas. La financiación del Plan se acordó que se realizase con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1998, se autorizó a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) a constituir la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón con una duración prevista hasta el 31 de diciembre de 2005, materializado mediante escritura pública, de fecha 10 de septiembre de 1998, subsanada por otra de 5 de febrero de 1999, y para lo cual SEPI aportó 6.010 miles de euros representativos de la totalidad de su dotación fundacional. En el mismo Acuerdo se estableció la aportación económica a recibir a través de SEPI por la Fundación durante el ejercicio 1998, por un total de 24.040 miles de euros.

Por Orden de 9 de julio de 1999 la Fundación fue inscrita en el Registro de Fundaciones Docentes del Ministerio de Educación y Cultura, publicándose en el Boletín Oficial del Estado de 4 de agosto de 1999.

La normativa básica aplicable a la Entidad durante el ejercicio fiscalizado está constituida por las siguientes disposiciones:

— Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general (LF).

— Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de las Fundaciones de competencia estatal (RF).

— Real Decreto 765/1995, de 5 de mayo, del régimen de incentivos fiscales a la participación privada en determinadas actividades.

— Real Decreto 384/1996, de 1 de marzo, Reglamento del Registro de Fundaciones de competencia estatal.

Por lo que se refiere al régimen presupuestario y contable, le eran aplicables en el ejercicio fiscalizado las disposiciones previstas en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) y en el Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos (PGCEFL). En materia de contratación le resulta de aplicación la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP).

Por lo que se refiere a su régimen tributario, la Fundación estaba acogida a los beneficios fiscales previstos en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, al tratarse de una entidad sin fines lucrativos, por lo que tiene derecho a disfrutar del régimen de exenciones fiscales contemplado en la misma, que básicamente consiste en la relativa al Impuesto sobre Sociedades respecto a determinados rendimientos, así como otras exenciones sobre determinados impuestos locales.

Igualmente se rige por las disposiciones contenidas en sus Estatutos fundacionales, aprobados el 10 de septiembre de 1998, cuyo contenido en sus aspectos fundamentales es el siguiente:

El objeto de la Fundación es «colaborar al desarrollo económico alternativo de las zonas mineras del carbón, teniendo como fin esencial fomentar el acceso a los distintos niveles educativos y de capacitación profesional, al objeto de que, en el marco de la puesta en marcha y ejecución de programas de desarrollo de las zonas mineras del carbón, se contribuya a elevar el nivel educativo, el desarrollo profesional y, en consecuencia, se incrementen y se diversifiquen las posibilidades de acceso al empleo en estas zonas».

Para la consecución de este fin la Fundación puede utilizar principalmente las siguientes actuaciones:

— Creación y concesión de Ayudas, Becas y premios destinados a fines de formación, estudios e investigación.

— Promoción y concesión de ayudas para la organización de cursos formativos.

— Expedición y autorización, mediante las pruebas y ejercicios que se establezcan a tal fin, de los correspondientes certificados y diplomas acreditativos de aprovechamiento.

— Publicación y difusión de los trabajos.

— Colaborar y contratar con entidades públicas o privadas para el desarrollo del fin fundacional, actuan-

do directamente o en colaboración con otras entidades de cualquier naturaleza.

— En general, promover y participar, cuando se estime conveniente, en actividades de investigación o de otra naturaleza conducente al mejor desarrollo del fin fundacional.

En este sentido, la Fundación ha venido desarrollando desde su constitución las siguientes actividades programadas para la consecución de sus objetivos:

1. Programa de Becas y Ayudas que incluye dos modalidades:

a) Becas para la realización de estudios (en forma de ayudas económicas individuales que perciben los beneficiarios para cursar estudios de formación reglada, universidad, informática e idiomas).

b) Ayudas para la realización de acciones de formación (Ayudas FORMIC) mediante la financiación a entidades de los gastos derivados de la gestión y realización de acciones formativas dirigidas a población desempleada.

Tanto las Becas como las Ayudas que ofrece el Programa se rigen por una convocatoria anual cuyo periodo de presentación de solicitudes coincide, por lo general, con el inicio del curso académico, con excepción de las becas para cursos de idiomas que se realizan en los meses de verano y cuya convocatoria se realiza en los primeros meses del año.

2. Convenios de formación para el empleo:

Su objetivo es la financiación de proyectos de formación en los que la entidad que suscribe el convenio con la Fundación adquiere un estricto compromiso de generación de empleo, estando muy ligados a necesidades laborales detectadas en un sector o en la propia empresa.

En los epígrafes II.2.1, II.2.2 y II.2.3 del presente Informe se exponen los análisis y comprobaciones que se han llevado a cabo durante los trabajos de fiscalización sobre ayudas, becas y convenios de formación, respectivamente.

Las actividades fundacionales tienen como destinatarios finales a los trabajadores del sector de la minería del carbón que sean o hayan sido cotizantes a la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Minería, sus descendientes en primer grado y los residentes en las zonas mineras del carbón que en 1996 estuvieran domiciliados en ellas. Asimismo pueden ser beneficiarios Instituciones que cuentan entre sus fines el de la formación, al objeto de que organicen e impartan cursos formativos.

Hay que señalar que se consideran zonas mineras del carbón los municipios de la Comarca del Bierzo, de acuerdo con la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo de la Junta de

Castilla y León, el municipio de Puertollano (Ciudad Real); y los comprendidos en la Iniciativa Comunitaria RECHAR (en total 169 municipios de Asturias, Castilla y León, Galicia, Cataluña, Andalucía y Aragón).

I.3 Organización e información económica

La Fundación tiene su sede en Madrid, y sus órganos rectores y de gobierno son el Patronato y el Consejo Asesor. En cuanto al Patronato, en el ejercicio fiscalizado estaba compuesto por once miembros, de los cuales seis ejercían su cargo en representación de diferentes Departamentos Ministeriales, dos Patronos representaban a SEPI, dos a Organizaciones sindicales y, por último, había un representante del Instituto para la reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo alternativo de las Comarcas mineras, ejerciéndose el Protectorado por el Ministerio de Economía.

Desde su creación y hasta el ejercicio 2000, la sociedad Tecnología y Gestión de la Innovación, S. A. (TGI), entidad perteneciente en su totalidad a SEPI, asumió la gestión global de la Fundación, al carecer ésta de personal. Desde dicho año, la empresa Infoinvest, S.A. (en adelante Infoinvest), igualmente perteneciente a SEPI, es la encargada de llevar a cabo aquellos aspectos de la actividad de la Fundación establecidos en el contrato suscrito entre ambas entidades, teniendo contratada la Fundación únicamente a una persona encargada de la Gerencia. Cabe señalar que Infoinvest utiliza su propio manual de procedimientos para desarrollar la actividad contratada, que fue aprobado por su Comité de Dirección, y sobre el que no consta que haya sido refrendado o autorizado por el Patronato. Por ello, las referencias que en lo sucesivo se hacen a los procedimientos aplicados en las diferentes áreas de gestión se refieren a los mismos.

Entre las principales magnitudes del balance de situación a 31 de diciembre de 2002 destaca, respecto al activo total (74.269 miles de euros), el saldo mantenido en tesorería por importe de 73.983 miles de euros, consecuencia en gran parte de la acumulación de los excedentes obtenidos en los primeros ejercicios de existencia de la Fundación. Con relación al pasivo es reseñable, entre los acreedores a corto plazo, el saldo de la cuenta beneficiarios-acreedores, por importe de 15.739 miles de euros, que corresponde básicamente, a las ayudas, becas y convenios adjudicados que se encontraban pendientes de pago al cierre del ejercicio.

Con relación a la cuenta de pérdidas y ganancias de la Fundación del ejercicio 2002, destacan como gastos más significativos, por una parte, las ayudas monetarias por importe de 29.314 miles de euros, derivadas de las cantidades adjudicadas en concepto de becas, ayudas y convenios, y por otra los gastos de servicios exteriores por importe de 1.555 miles de euros, de los cuales 1.442 miles de euros corresponden al servicio contratado con Infoinvest. De los ingresos, casi el 90% (30.051 miles de euros) corresponden a la financiación

facilitada anualmente por SEPI para atender al cumplimiento de los objetivos de la Fundación, en aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1998, anteriormente citado.

I.4 Rendición de cuentas

Las Cuentas anuales de la Entidad correspondientes al ejercicio 2002 fueron aprobadas por su Patronato el 17 de junio de 2003, según lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LF, y fueron remitidas a la Intervención General de la Administración del Estado el 23 de julio de 2003, dentro del plazo previsto en el artículo 130 del TRLGP, habiendo sido enviadas por ésta al Tribunal de Cuentas el 5 de septiembre de 2003, fuera de la fecha límite para efectuar la rendición en plazo (el día 31 de agosto).

I.5 Trámite de alegaciones

Los resultados de las actuaciones practicadas en el presente procedimiento fiscalizador se han puesto de manifiesto al actual Presidente del Patronato de la FZMC y al que fuera Presidente de la Entidad durante el periodo fiscalizado, a los efectos de que formularan las alegaciones y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes, conforme prevé el art. 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Tras la solicitud y concesión de prórroga, se han recibido en tiempo y forma las alegaciones del Presidente actual de la Entidad, que se acompañan al presente Informe, formuladas por el Gerente de la Entidad en virtud de la representación que tiene conferida, no habiéndose recibido alegación alguna del anterior responsable de la Fundación.

Analizadas las alegaciones recibidas y la documentación aportada, sobre la que hay que hacer constar que en su mayor parte no fue facilitada por la Entidad durante los trabajos de fiscalización pese a ser requerida, se han incorporado al texto cuantas modificaciones se han considerado necesarias en los casos en que se han aceptado, introduciéndose, además, las precisiones que se han estimado oportunas. Igualmente, en algún caso no se ha considerado la alegación formulada al no haberse aportado la documentación precisa para acreditarla.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En la fiscalización realizada se ha comprobado el cumplimiento de las obligaciones recogidas en los artículos 23 y siguientes de la LF, así como lo dispuesto en el PGCEFL en relación con la formulación y aprobación de sus Cuentas anuales, liquidación del Presupuesto y Memoria de actividades referidos al ejercicio 2002. Por lo que respecta a la obligación de remitir las Cuentas anuales al Protectorado, cabe señalar que las

mismas le fueron enviadas el 30 de julio de 2003, fuera del plazo establecido en el artículo 23.4 de la LF, que señala que debe efectuarse «dentro de los seis primeros meses del ejercicio siguiente».

Las cuentas, formuladas por el Gerente de la Fundación el 24 de marzo de 2003, conforme a lo establecido en el artículo 128 del TRLGP y en la Cuarta parte del PGCEFL (apartado I, norma 2.^a), fueron aprobadas, como ya se ha indicado, por el Patronato el 17 de junio de 2003 dentro del plazo legalmente previsto, y comprenden el Balance de situación, la Cuenta de pérdidas y ganancias y la Memoria, formulados con arreglo al modelo y contenido establecido en el mencionado PGCEFL. Las cuentas anuales fueron auditadas por una entidad privada manifestando en el correspondiente informe una opinión favorable a las mismas.

La Memoria se ajusta al modelo establecido en la cuarta parte del PGCEFL, completando, ampliando y comentando la información contenida en el balance y en la cuenta de pérdidas y ganancias, al igual que informa sobre la naturaleza y actividad de la Fundación y sobre la aplicación de elementos patrimoniales a fines propios, detallando el destino de los ingresos obtenidos por la Fundación a los fines fundacionales. Igualmente incluye el cuadro de financiación anual, y la liquidación del presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio, así como la distribución por programas de la liquidación del mismo, conforme lo establecido en el punto 26 de la Memoria.

Por lo que se refiere a la Memoria establecida en el artículo 130 del TRLGP, relativa al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que la Entidad asume como consecuencia de su pertenencia al sector público, y cuyo contenido se regula en la Orden Ministerial de 21 de diciembre de 2000, cabe señalar que en la misma no se informa sobre las condiciones o requisitos a cumplir para la aplicación de las subvenciones recibidas por la Fundación en 2002 y el grado de cumplimiento de aquéllas.

Respecto al Presupuesto de la Entidad para el ejercicio 2002, fue convenientemente aprobado por el Patronato y su estructura se adecua a lo previsto en la norma 6.^a del anexo del PGCEFL.

II.1 Estados financieros

La Fundación registra sus operaciones conforme al Plan General de Contabilidad para las Entidades sin Fines de Lucro. En relación con los estados financieros, se han realizado verificaciones sobre las principales partidas que componen el Balance de situación y la Cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio 2002.

Las cuentas anuales de la Fundación correspondientes al ejercicio 2002, de acuerdo con las comprobaciones efectuadas, expresan en sus aspectos más significativos, la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera, de los resultados de sus operaciones y de los recursos obtenidos y aplicados durante el ejercicio.

Los siguientes cuadros exponen el Balance de situación y la Cuenta de pérdidas y ganancias de la Fundación a 31 de diciembre de 2002 y 2001 agru-

pados en sus principales partidas, en miles de euros, cuyo análisis se efectúa en los epígrafes subsiguientes.

(en miles de euros)

ACTIVO	2002	2001	PASIVO	2002	2001
Otros deudores	286	343	Fondos propios	58.106	55.482
Inversiones financieras temporales	0	68.453	Provisiones riesgos y gastos	19	19
Tesorería	73.983	6.127	Acreedores a corto plazo	16.144	19.422
Total activo	74.269	74.923	Total pasivo	74.269	74.923

DEBE	2002	2001	HABER	2002	2001
Ayudas monetarias y otros	29.314	27.948	Ingresos por la actividad propia	30.051	30.051
Gastos de personal	68	0	Ingresos de otros valores	622	1.630
Variación de provisiones	317	0	Otros ingresos	0	59
Servicios exteriores	1.555	1.299	Otros intereses e ingresos	1.475	1.005
Gastos de otros ejercicios	396	446	Ingresos de otros ejercicios	2.272	615
Impuesto de sociedades	146	183			
Excedente positivo del ejercicio	2.624	3.484			

II.1.1 Otros deudores

El saldo al cierre del ejercicio 2002 del epígrafe otros deudores, 286 miles de euros, se desglosa de la siguiente forma:

— 484 miles de euros corresponden a la cantidad pendiente de devolver por aquellos beneficiarios de becas y ayudas que renunciaron a las mismas o de los que falta la justificación de su aprovechamiento, y sobre la cual durante el ejercicio 2002 la Fundación ha dotado una provisión por insolvencias por importe de 317 miles de euros, para cubrir el riesgo que representan los saldos deudores que puedan resultar definitivamente incobrables respecto a becas y ayudas FORMIC, 238 miles de euros y 79 miles respectivamente,

según estudios realizados por la Fundación con base en los cálculos elaborados por una consultora externa.

— Los restantes 119 miles de euros corresponden a derechos de cobro mantenidos con la Hacienda Pública.

En el transcurso de la fiscalización se han analizado los saldos contenidos en la cuenta de deudores, que incluyen cantidades que provienen de la convocatoria de ayudas 1998/1999 por importe de 37 miles de euros, y de la convocatoria 1999/2000 por 80 miles de euros. Con relación a los fondos recuperados durante el ejercicio, se ha verificado su registro contable y el procedimiento de cobro seguido por la Entidad.

De las comprobaciones efectuadas sobre saldos pendientes de cobro provisionados en su totalidad, se ha constatado la existencia de una cantidad adeudada por la Universidad de Oviedo por importe de 52 miles

de euros, derivada de la convocatoria de Ayudas FORMIC 1999/2000, y cuyo requerimiento de pago efectuado por la Fundación fue desatendido por los responsables de la Universidad, sin que al cierre de los trabajos de fiscalización consten posteriores actuaciones por parte de la Entidad para exigir dicho pago.

II.1.2 Inversiones financieras temporales y Tesorería

El saldo mantenido en tesorería a 31 de diciembre de 2002 se eleva a 73.983 miles de euros, lo que representa el 99,6% del activo total, estando materializado en su totalidad en una cuenta corriente de una entidad financiera, cuyo análisis se efectúa posteriormente.

Las principales variaciones del saldo de la cuenta de Tesorería durante el ejercicio fiscalizado, son las derivadas de los ingresos producidos por la cancelación del saldo mantenido en inversiones financieras temporales al comienzo del mismo, formado por pagarés a corto plazo por importe de 68.139 miles de euros e intereses devengados y no vencidos por importe de 314 miles de euros. El vencimiento de estas partidas produjo los siguientes movimientos:

- Ingreso en la cuenta corriente, el 26 de abril de 2002, de 44.897 miles de euros al vencer un pagaré suscrito el 22 de octubre de 2001 por un importe efectivo de 44.099 miles de euros y una tasa interna de retorno (TIR) del 3,55%.
- Ingreso en la cuenta corriente, el 28 de enero de 2002, de los fondos obtenidos al vencimiento de un eurodepósito por importe de 24.040 miles de euros, y que tras sucesivas reinversiones en títulos a corto plazo con una TIR en torno a 3,42%, se tradujo en un ingreso en cuenta el 27 de febrero de 2002 por importe de 24.170 miles de euros.

En relación con estos movimientos, se han comprobado los registros contables y la documentación soporte de todas las operaciones. Debido a la importancia cuantitativa de este epígrafe, durante la fiscalización se ha verificado que la Fundación era titular de los activos integrados en los saldos así como la conciliación de la cuenta corriente a cierre del ejercicio, encontrándose todo ello de conformidad.

Respecto a la anteriormente mencionada cuenta corriente, según las condiciones contractuales establecidas para la misma el 28 de junio de 1999, se encuentra remunerada con una rentabilidad referenciada en el MIBOR a un mes, minorado en cinco puntos básicos, cuando el saldo medio es superior a 6.010 miles de euros, o minorado en diez puntos básicos si dicho saldo es inferior a esa cifra.

Los intereses obtenidos de esta cuenta corriente bancaria ascendieron a 1.475 miles de euros durante el ejercicio, con una rentabilidad media del 3,26% nominal anual, y el rendimiento derivado de las inversiones financieras temporales (pagarés y depósitos) fue 622 miles de euros con un tipo medio cercano al 3,47% nominal anual.

También se ha evaluado el control interno, comprobando que existe una adecuada segregación de funciones con respecto a la Tesorería, y los procesos seguidos para el manejo y custodia de fondos. En este sentido la Fundación dispone de un procedimiento preciso y escrito sobre tramitación interna de cobros y pagos, pero carece de un procedimiento específico de gestión de inversiones financieras en el que se establezcan las funciones, las responsabilidades, los criterios para invertir y las autorizaciones necesarias, en función de la cuantía manejada, que se considera necesario debido a la importancia del saldo mantenido por este concepto.

Respecto a la gestión financiera hay que indicar que el contrato con Infoinvest recoge que esta sociedad «prestará a la Fundación servicios de gestión financiera.» sin establecer cláusula por la que el Patronato de la FZMC imponga alguna limitación en la gestión de estos activos, por lo que Infoinvest utiliza para la gestión de los mismos el mencionado manual de procedimientos propio, correspondiendo por tanto a su Comité de Dirección la autorización de las operaciones financieras, sin que conste en las actas aprobadas por el Patronato de la Fundación referencia alguna a las inversiones financieras citadas anteriormente, pese a la importancia de su volumen económico.

II.1.3 Fondos propios

La evolución de los fondos propios desde el inicio de la Fundación ha sido la siguiente:

(en miles de euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
Dotación fundacional	6.010	6.010	6.010	6.010	6.010
Remanente	0	24.089	38.269	45.988	49.472
Excedente del ejercicio	24.089	14.180	7.719	3.484	2.624
Total fondos propios	30.099	44.279	51.998	55.482	58.106

En relación con los fondos propios, es reseñable la acumulación de excedentes que se produjo en los tres primeros ejercicios de la Entidad, debido al retraso en la puesta en marcha de las actividades fundacionales, pese a lo cual contó con la financiación prevista en el referido anteriormente Plan 1998-2005 de la minería del carbón y desarrollo alternativo de las comarcas mineras, a razón de 30.051 miles de euros anuales.

II.1.4 Acreedores a corto plazo

El Balance de situación a 31 de diciembre de 2002 recoge por este concepto un saldo de 16.144 miles de euros, integrado principalmente por la cuenta «Beneficiarios-acreedores», con un saldo de 15.739 miles de euros, que corresponde básicamente a las ayudas, becas y convenios adjudicados y pendientes de pago, y por otra parte a los acreedores comerciales, con un saldo a igual fecha de 333 miles de euros.

En relación con los movimientos registrados en esta partida se ha comprobado que los pagos realizados han sido adecuadamente autorizados y contabilizados y que los pasos imputados se encuentran debidamente documentados.

Para ello se han seleccionado los registros contables más significativos de siete cuentas de las 17 que componen la partida de acreedores comerciales, y se han efectuado las comprobaciones señaladas.

Del saldo de «Beneficiarios-acreedores», 10.288 miles de euros corresponden a cantidades pendientes de pago de la última convocatoria de becas y ayudas, y de convenios (2001/02) que se encuentran en ejecución a 31 de diciembre de 2002, mientras que los restantes 5.451 miles de euros son saldos pendientes de pago con mayor antigüedad, al cierre del ejercicio, y procedían de Convocatorias de ayudas y convenios de los años 1998, 1999 y 2000. De esta última cantidad, durante los trabajos de fiscalización se ha analizado una muestra de los principales movimientos contables que afectan a dicha partida, con objeto de valorar las razones por las cuales siguen figurando como pendientes de pago, constatándose que en los casos analizados continuaban sin cumplirse alguno de los requisitos exigidos para realizar la correspondiente liquidación.

II.1.5 Ingresos de la Entidad por la actividad propia

Los ingresos utilizados por la Fundación para el desarrollo de las actividades que constituyen su objeto, proceden fundamentalmente de las aportaciones recibidas de SEPI. En este sentido, y como ya se ha comentado anteriormente, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de julio de 1998 se autorizó a SEPI a constituir la Fundación con una dotación inicial de 6.010 miles de euros, así como a realizar las aportaciones económicas que se convengan y en los términos establecidos en los Estatutos de la Fundación, por importe de 24.040 miles de euros en el ejercicio 1998 y de 30.051 miles de euros en los ejercicios 1999 a 2005 ambos inclusive, totalizan-

do las aportaciones recibidas y por recibir del Estado desde la constitución de la Fundación y hasta el ejercicio 2005, la cifra de 240.407 miles de euros.

En relación con este aspecto es reseñable lo siguiente:

- Las cantidades autorizadas mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros representan el límite cuantitativo de la financiación a recibir por la Fundación, reflejado en el Acuerdo citado utilizando la expresión «hasta» al referirse a las cantidades a desembolsar por parte de SEPI, por lo que en ningún caso ello suponía la obligación de aportar dicha cantidad sin que se hubiera desarrollado en la Fundación el marco organizativo adecuado para gestionar, de forma eficiente, esos recursos en la consecución de sus fines fundacionales.

- Las sucesivas aportaciones anuales realizadas por SEPI a la Fundación con posterioridad a su constitución, fueron objeto de convenio año a año entre ambas partes, sin que en los mismos se delimitase condición alguna para la aplicación de dichas cantidades, su plazo de ejecución, si se trataba de subvención o transferencia de explotación o capital y la obligación o no de reintegrar cantidad alguna.

Con ello se posibilitó que durante los tres primeros años de su existencia, la Fundación recibiera importantes fondos de SEPI que engrosaron la partida de excedentes de ejercicios anteriores.

En relación con el periodo fiscalizado, la aportación del ejercicio se hizo efectiva el 27 de diciembre de 2002, siendo debidamente registrada. Como ya se ha señalado en otras ocasiones, la Fundación imputa dicha cantidad directamente a los resultados del ejercicio al considerar que su naturaleza es la de una subvención a la explotación, cuando su tratamiento contable es más acorde con el previsto en la cuenta del PGCEFL «subvenciones oficiales afectas a la actividad propia de la entidad imputadas al resultado del ejercicio», debido a que la Fundación no realiza una actividad mercantil (requisito exigido para utilizar la cuenta de subvenciones a la explotación) y cuya imputación a los resultados del ejercicio se efectúa a través de cuentas de ingresos a distribuir en varios ejercicios. No obstante dicha circunstancia no ha tenido incidencia en los resultados del ejercicio.

II.1.6 Ingresos de otros ejercicios

Los ingresos y beneficios de otros ejercicios ascienden a un total de 2.272 miles de euros y se corresponden principalmente con reintegros y recuperaciones de cantidades ocasionados tras el cierre definitivo de la convocatoria de ayudas 1999/2000, por importe de 788 miles de euros; de la convocatoria de becas 2000/01, por importe de 411 miles de euros; y de regularizaciones efectuadas en los importes adjudicados en las convocatorias de ayudas 2000/01, por importe de 1.073 miles de euros, por cantidades concedidas como becas y ayudas que no fueron adecuadamente justificadas o

que presentan algún otro incumplimiento de las condiciones requeridas y estipuladas en las correspondientes convocatorias.

II.1.7 Ayudas monetarias

Están constituidas por los importes adjudicados por el Patronato de la Fundación en concepto de becas, ayudas y convenios en el ejercicio 2002, por un importe total de 29.314 miles de euros, a 31 de diciembre de 2002, con el siguiente detalle:

Becas	Importe
Formación	6.027
Idiomas	3.135
Informática	934
Devolución de becas	(52)
Total becas	10.044

Ayudas	Importe
Ayudas formación	17.042
Devolución ayudas	(332)
Total ayudas	16.710

Convenios	Importe
Convenios firmados	2.560
Total convenios	2.560

En relación con esta cuenta se ha analizado su desglose y composición, comprobándose en una muestra de expedientes de becas, ayudas y convenios que posteriormente se analizan al valorar la gestión de la Entidad, su adecuado registro contable.

II.1.8 Servicios exteriores

Del total de 1.555 miles de euros que figura en la cuenta de pérdidas y ganancias por este concepto, 1.442 miles de euros corresponden al coste del servicio prestado por la sociedad Infoinvest, por gestionar la actividad fundacional.

El Patronato de la Fundación en su reunión de 13 de Febrero de 2002 acordó firmar un contrato de asistencia técnica con la mencionada sociedad que fue suscrito el 14 de febrero de 2002, según el cual esta sociedad se encargaría de ejecutar y coordinar los programas de becas y ayudas que se desarrollen en las zonas mineras del carbón así como los aspectos administrativos que le son propios, e igualmente prestar a la Fundación los

servicios de gestión financiera y contable y de asesoramiento jurídico y fiscal, continuando con el apoyo a la gestión que hasta entonces realizaba la sociedad TGI.

Dicho contrato es prorrogable anualmente de forma tácita, salvo manifestación en contrario de cualquiera de las partes.

El precio máximo estipulado en el contrato ascendía a 1.499 miles de euros determinándose en función de dos conceptos, uno fijo correspondiente a la estimación de horas dedicadas por el personal de Infoinvest o las amortizaciones, entre otros, y una parte variable para gastos de funcionamiento, cuya utilización es necesaria para el desarrollo y cumplimiento de las actividades por parte del personal asignado a la Entidad por la sociedad. El desglose del precio total entre ambos conceptos ascendía a 1.033 miles de euros como contraprestación de los costes fijos y 466 miles de euros para compensar gastos de funcionamiento.

En los trabajos de fiscalización se ha efectuado el análisis de la ejecución del referido contrato, verificando la facturación realizada a la Fundación en el ejercicio fiscalizado y comprobando para cada factura la adecuación de su importe a las condiciones estipuladas. De acuerdo con lo contratado, la facturación de Infoinvest a la Fundación incluye unos gastos fijos que suponen mensualmente la doceava parte del importe anual contratado, y unos gastos variables de funcionamiento. Los primeros, ascendieron en el ejercicio 2002 a un total de 1.033 miles de euros, mientras que los gastos de funcionamiento se corresponden con facturas emitidas a la Fundación directamente por proveedores de bienes y servicios, pero que son contratados por Infoinvest, y cuyo importe ascendió a 409 miles de euros en el ejercicio 2002.

Se ha seleccionado la factura del mes de septiembre de 2002 con objeto de comprobar los justificantes que integran los gastos de funcionamiento, por importe de 24 miles de euros, sin que se haya observado nada reseñable.

De acuerdo con lo establecido en el contrato citado, Infoinvest ha realizado el informe de actividades que debe presentar a la Fundación con periodicidad trimestral, en el que se recoge información de los programas y acciones desarrollados.

II.2 Control interno y gestión de la actividad de la fundación

Para el cumplimiento del objeto fundacional definido en sus Estatutos, la Fundación realiza tres tipos de actividades, que ya se han señalado anteriormente, siendo éstas:

1. Concesión de becas, que a su vez pueden ser:

- Becas A, B y C, así como de informática¹.
- Becas de idiomas.

¹ En la convocatoria 2002/03 se suprimen las becas de informática

2. Ayudas FORMIC (Formación para la Minería del Carbón) para la realización de acciones de formación, mediante la financiación a entidades que llevan a cabo acciones formativas dirigidas a población desempleada.

3. Convenios de formación para el empleo cuya finalidad es apoyar proyectos de formación que conduzcan a la creación de empleo y al desarrollo económico y social en las zonas mineras del carbón.

Aunque desde el punto de vista temporal no coinciden el año académico o convocatoria con el ejercicio económico, sí se pueden analizar de forma global las cifras destinadas a cada modalidad. Para efectuarlo, de las cuentas anuales se ha obtenido el detalle de los gastos e ingresos de la Fundación desde su inicio, que se recogen en el cuadro siguiente:

(en miles de euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	Total
INGRESOS	24.124	30.895	34.304	33.360	34.420	157.103
Ingresos de la actividad propia (Subvenciones)	24.040	30.051	30.051	30.051	30.051	144.244
Otros ingresos	84	53	62	59	0	258
Ingresos financieros	0	791	1.963	2.635	2.097	7.486
Ingresos extraordinarios	0	0	2.228	615	2.272	5.115
GASTOS	35	16.715	26.585	29.876	31.796	105.007
Gastos para ayudas	0	15.988	25.292	27.948	29.314	98.542
Gastos de explotación	14	673	856	1.299	1.940	4.782
Gastos extraordinarios	0	0	301	446	396	1.143
Impuesto s/sociedades	21	54	136	183	146	540
EXCEDENTE	24.089	14.180	7.719	3.484	2.624	52.096

Los gastos para ayudas, clasificados según el tipo de ayuda, según los datos que figuran en los registros contables se desglosan de la siguiente forma:

Concepto	1999	2000	2001	2002	Total	%
Ayudas FORMIC	6.342	14.651	16.477	17.042	54.512	55,3%
Devolución de ayudas	0	0	(376)	(332)	(708)	(0,7%)
Ayudas	6.342	14.651	16.101	16.710	53.804	54,6%
ABC	5.665	3.522	4.317	6.027	19.531	19,8%
Idiomas	1.707	2.921	2.818	3.135	10.581	10,7%
Informática	295	855	873	934	2.957	3,0%
Devolución de becas	(4)	(145)	(158)	(52)	(359)	(0,4%)
Becas	7.663	7.153	7.850	10.044	32.710	33,2%
Convenios	1.983	3.488	3.997	2.560	12.028	12,2%
TOTAL	15.988	25.292	27.948	29.314	98.542	100,0%

En relación con la actividad desarrollada por la Entidad mediante la concesión de ayudas, cabe señalar que sus estatutos recogen, entre otros, los siguientes aspectos:

— Los destinatarios finales de las mismas, como ya se ha señalado, son los trabajadores del sector de la minería del carbón que sean o hayan sido cotizantes en el Régimen Especial de la Minería de la Seguridad Social, sus descendientes en primer grado y los residentes en las zonas mineras del carbón que en 1996 estuvieran domiciliados en ellas. También pueden ser beneficiarias las «Instituciones que cuenten, entre sus fines el de la formación, al objeto de que por éstas se organicen e impartan cursos formativos».

— La Fundación proyectará y realizará sus actividades principalmente mediante programas anuales que serán aprobados por su Patronato, dando publicidad de los mismos y utilizando para ello los procedimientos y medios de comunicación que estime oportunos.

Tanto la gestión de las ayudas como la de las becas se sustenta en convocatorias anuales que son publicadas en los principales diarios de las zonas afectadas. No ocurre así en el caso de los convenios, cuya suscripción puede efectuarse en cualquier momento, y sobre los que no se realiza publicidad, como se expone en el epígrafe II.2.3.

Por lo que respecta a los destinatarios, tanto en las convocatorias como en los convenios se recogen los requisitos señalados, aunque en lugar de exigir que estén domiciliados en 1996, basta con que lo estén antes de cada convocatoria, contraviniendo en este aspecto lo señalado en el artículo 5 de los estatutos de la Fundación.

Las verificaciones efectuadas se han centrado en las convocatorias que se encontraban cerradas a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, que eran las siguientes:

- Ayudas: Convocatoria 2000/01.
- Becas: Convocatoria 2001/02.
- Convenios: Los convenios finalizados en el momento de realizar la fiscalización, así como los que en ese momento se encontraban en situaciones especiales.

La Fundación dispone de procedimientos escritos para la concesión de ayudas y becas. Respecto a los convenios, se rigen por unas «normas generales» en las que no se concretan de forma precisa los plazos y las condiciones a las que se debe ceñir la actuación de la Fundación durante el proceso de análisis y valoración de las propuestas de convenios presentadas.

En la fiscalización se ha analizado para cada tipo de actuación, el procedimiento de gestión seguido, verificando el cumplimiento del mismo mediante la selección de una muestra.

II.2.1 Ayudas FORMIC

Por este concepto se registraron gastos durante el ejercicio 2002, por importe de 17.042 miles de euros, siendo el objeto de estas ayudas apoyar la formación en las zonas mineras del carbón, como medio para mejorar las posibilidades de empleo, apoyando acciones formativas mediante la financiación de los costes derivados de su gestión y realización (pudiéndose alcanzar el 100% del coste de la acción formativa).

Los beneficiarios de las mismas podían ser cualquier persona jurídica pública o privada (entre otras, instituciones sin ánimo de lucro, asociaciones de empresas o Administraciones Públicas), preferentemente aquellas que tengan entre sus fines el de la formación y que acrediten experiencia en la realización de actividades de esta naturaleza. Al objeto de evitar doble financiación, la concesión de estas ayudas resulta incompatible con cualquier otro tipo de ayuda para la misma finalidad.

Los destinatarios de las acciones de formación son los trabajadores desempleados procedentes de reestructuraciones laborales en el sector de la minería del carbón, así como todas aquellas personas, también en situación de desempleo, con residencia en los municipios integrados en la comarca del Bierzo, el municipio de Puertollano y los municipios RECHAR. Entre los requisitos imprescindibles para acceder a las acciones formativas se encuentran, tener la residencia mencionada con anterioridad a la fecha de cierre de la convocatoria y acreditar la situación de desempleo de los participantes, sin que haya una edad límite para solicitar los cursos, si bien no pueden beneficiarse de estas acciones las personas acogidas a prejubilaciones o jubilaciones anticipadas.

II.2.1.1 Procedimiento de gestión

El procedimiento aplicado por la Fundación para gestionar la concesión de ayudas se resume en las siguientes fases:

- 1) Difusión de la convocatoria, mediante anuncios, puntos de información en las zonas afectadas, página web, etc.
- 2) Recepción y análisis de las solicitudes, efectuado por personal externo mediante la cumplimentación de unas fichas de revisión que incorporan los criterios de admisibilidad y los de evaluación.
- 3) Grabación en una base de datos de las solicitudes, que permite efectuar su depuración y control, mediante la que se obtiene una puntuación en función de un baremo, sobre el que adquiere una mayor importancia el compromiso de contratación y el tipo de formación impartida.
- 4) Evaluación de las solicitudes, que se realiza después de haber clasificado las acciones formativas en

tres niveles, utilizando unos indicadores al efecto con los siguientes criterios para efectuarla:

- Generación de empleo y fomento de la empleabilidad.
- Calidad del solicitante y de la acción.
- Reparto proporcional por áreas temáticas, sectores y zonas geográficas.

5) Preselección de ayudas, presentada por el Gerente de la Fundación al Patronato para su aprobación.

6) Notificación de la concesión provisional o denegación de las ayudas, debiéndose producir la aceptación expresa por parte de la entidad destinataria de la ayuda.

7) Realizada la recepción y revisión de la documentación, entre la que se encuentra la aceptación de la ayuda, se procede a la notificación definitiva y al abono del 50%.

8) Una vez realizado lo anterior, se lleva a cabo la preparación y firma de los acuerdos entre la Fundación y la entidad.

9) La Fundación realiza un seguimiento de todas las acciones y controles mediante visitas sobre una muestra de las acciones que financia y una vez analizada la memoria final elaborada por la entidad, se procede a la liquidación y pago del 50% restante.

Del análisis efectuado sobre este procedimiento interno seguido por la Fundación para conceder las ayudas, cabe realizar las siguientes observaciones:

1. El Patronato aprueba los importes a conceder según el listado de ayudas que le presenta la Dirección de la Fundación, sin valorar la efectiva aplicación de los criterios preestablecidos para efectuar la selección de acciones. En este sentido, en el acta del Patronato del día 14 de diciembre de 2001 se manifiesta que «los patronos no deben intervenir en la selección de ayudas, teniendo acceso a los expedientes una vez aprobados».

2. El procedimiento previsto adolece de una debilidad, ya que las entidades destinatarias de las ayudas FORMIC perciben las cantidades concedidas antes de la suscripción del correspondiente acuerdo con la Fundación, en el que se recogen todos los términos que rigen la misma, incurriendo con ello en un riesgo innecesario, sin perjuicio de que la entrega de los fondos queda condicionada a la aceptación expresa de la ayuda que previamente ha realizado la entidad.

3. Dentro de los criterios de evaluación de las solicitudes y selección de las ayudas no se prevé ningún elemento que permita tener en cuenta, para efectuar la selección, la evolución del desempleo en los municipios receptores de las ayudas, y ello pese a que los destinatarios de las mismas deben estar en situación de desempleo, y que el propio procedimiento otorga relevancia, dentro del proceso de selección, al compromiso

de contratación manifestado por los solicitantes de las ayudas.

II.2.1.2 Convocatoria de ayudas 2000/01

Como ya se ha señalado anteriormente, los trabajos de fiscalización llevados a cabo se han centrado en la convocatoria de ayudas 2000/01. En la misma se establecía como condición necesaria que las acciones de formación propuestas por las entidades solicitantes de las ayudas tuviesen las siguientes características:

- Estar orientadas a mejorar la empleabilidad de los trabajadores, mediante la adquisición de conocimientos y destrezas que permitan su actualización profesional, ya sea en la actividad laboral que hayan desempeñado o de cara a la mejora de sus posibilidades de obtención de empleo.

- Tener una duración mínima aproximada de 300 horas, de las cuales al menos un 60% habrá de corresponderse con módulos de formación práctica.

- Proporcionar una cualificación técnica y una adaptación de los recursos humanos locales a las nuevas demandas laborales y a aquellas originadas por los cambios e innovaciones tecnológicos.

- Deberán iniciarse las actividades de formación en el plazo de 45 días, a contar desde la comunicación definitiva de la concesión de ayuda.

- No deben estar dirigidas a la formación en idiomas o cursos genéricos de informática, al no estar prevista su financiación en esta convocatoria.

Las condiciones de admisibilidad de solicitudes señaladas en la convocatoria fueron las siguientes:

1. Ser presentadas por una entidad jurídica con domicilio en España, dentro del plazo previsto (de 10 de enero a 16 de marzo de 2001) y aportando la documentación e información solicitada.

2. Solicitarse las ayudas para la realización de acciones formativas cuyos destinatarios finales respondan a los requisitos mencionados anteriormente.

Por otra parte, los criterios de evaluación de las solicitudes presentadas eran los siguientes:

- Adecuación de las propuestas a las características de las acciones a las que se ha hecho referencia con anterioridad.

- Incidencia directa sobre la generación de empleo a escala local, mediante compromisos de contratación de las empresas con los participantes de las acciones formativas.

- Calidad de la propuesta formativa y viabilidad técnica, económica y financiera.

- Experiencia de la entidad solicitante en actividades formativas y capacidad para la ejecución de dichas acciones formativas.

— Experiencia y valoración favorable de la entidad solicitante en convocatorias anteriores del Programa de Ayudas.

— Adaptación a las necesidades, características y potencial que presenta la zona, especialmente si está justificado mediante un estudio de necesidades formativas y de contexto.

— Impacto real sobre la zona geográfica en la que se lleva a cabo la acción.

— Integración de la acción y vinculación con una estrategia global de desarrollo.

Con relación a los criterios de evaluación de las solicitudes presentadas, es reseñable que a pesar de priorizar las solicitudes de acciones formativas que presentan compromisos de contratación de los alumnos participantes, no se establece en la convocatoria ningún tipo de penalización para el caso de que se incumpla el anterior compromiso de empleo, con la distorsión que ello puede producir en el proceso de evaluación de las solicitudes.

Además de los criterios señalados, se priorizaban las acciones que ofreciesen formación técnico-ocupacional y las de alto contenido práctico.

Junto a las condiciones de admisibilidad y los criterios de evaluación indicados, en la selección de solicitudes se tuvo en cuenta un cierto equilibrio por áreas temáticas, geográficas y por tipo de entidad, para lo cual se elaboraron unas estadísticas de las solicitudes recibidas sobre estos aspectos, como se ha comentado anteriormente, resultando lo siguiente:

1) Las Comunidades Autónomas de Asturias y Castilla y León fueron las que más ayudas solicitaron en la convocatoria 2000/01 (58% y el 22% respectivamente).

2) Las instituciones sin ánimo de lucro (25%) y los centros de formación (21%) fueron las entidades que más ayudas han solicitado.

3) Por último, respecto a la distribución de las solicitudes por áreas temáticas, el mayor número correspondieron a acciones de formación para la industria del metal (9%), hostelería y turismo (8%) y para administración de empresas y contabilidad (7%).

Por lo que respecta a las condiciones financieras de la convocatoria, se estableció como fórmula de pago, el abono del 50% de la ayuda en el momento de la concesión (en el plazo de 50 días) y el 50% restante al finalizar la acción, una vez entregada y aceptada la documentación oportuna que acredite su realización, así como el cumplimiento de las condiciones establecidas. En caso que de dicha documentación justificativa se deduzca algún incumplimiento de las condiciones de ejecución de la acción formativa, algún alumno no cumpla las condiciones de admisibilidad o existan bajas injustificadas en el alumnado, se aplica una reducción proporcional en el importe de la ayuda concedida.

La convocatoria 2000/01 contó con 2.532 solicitudes de las que 2.432 resultaron admisibles y 100 no lo

fueron. De entre las admisibles, se adjudicaron ayudas a 291. De dichas ayudas 192 han sido concedidas por la evaluación positiva derivada de los criterios de selección expuestos anteriormente y las restantes 99 lo han sido por la incidencia de las acciones formativas a realizar en la generación de empleo.

Durante los trabajos de fiscalización se han obtenido los listados comprensivos de las ayudas iniciales aprobadas y de las finalmente pagadas y se ha seleccionado para su análisis individual, una muestra comprensiva de aquellos expedientes que han supuesto pagos superiores a 100 miles de euros y otros tres de forma aleatoria, hasta totalizar la misma 20 expedientes, por importe total de 3.752 miles de euros (el 24,8% de la convocatoria analizada), sobre unas ayudas inicialmente concedidas de 3.916 miles de euros.

II.2.1.3 Resultados de las comprobaciones realizadas

Las comprobaciones han consistido en verificar el cumplimiento del procedimiento establecido para la concesión, gestión y liquidación de las ayudas, comprobando que:

1. Conforme al procedimiento establecido para las ayudas, los expedientes contenían, como mínimo, la siguiente documentación:

- Formulario de solicitud con los documentos presentados y la fecha de presentación.
- Ficha de evaluación.
- Carta de notificación de la adjudicación o denegación.
- Comunicaciones con el solicitante.
- Aceptación expresa de la ayuda, ficha descriptiva y financiera.
- En su caso, solicitud y la correspondiente autorización para efectuar cambios en la fecha o lugar de realización de la acción formativa.
- Ficha de la Base de datos (si hay observaciones relativas al expediente, visita de seguimiento realizada, etc.).
- Memoria final.

2. Se cumplen las condiciones de admisibilidad de forma que no se ha financiado ninguna acción no admisible.

3. La evaluación de las acciones se atiene a los criterios o requisitos previamente establecidos en la convocatoria por la Entidad, entre ellos el tipo de acción, la existencia de compromiso de contratación y superar la puntuación establecida.

4. La Fundación realiza un control y seguimiento sobre las acciones formativas que financia, comprobando el cumplimiento de los plazos establecidos en la convocatoria y verificando la recepción de la memoria final en tiempo y con el contenido adecuados. La importancia otorgada en el desarrollo de los trabajos de fiscalización a este aspecto, se ha materializado en

comprobar, con objeto de valorar su validez y eficacia, el proceso de control que realiza la propia Fundación. El mismo se lleva a cabo mediante una planificación semestral de visitas cuyo objeto es comprobar «in situ» el correcto desarrollo de las acciones formativas, así como valorar la calidad de la formación impartida, efectuándose la programación y selección de visitas a realizar en función del tipo de entidad (volumen de ayudas adjudicadas), el área temática y su zona geográfica, así como aquellas que presenten algún tipo de incidencia. El procedimiento seguido para efectuar la valoración y supervisión de las acciones formativas comprende básicamente la observación de las circunstancias en las que se realiza la acción, la cumplimentación de fichas de valoración de las cualidades de la acción, la realización de entrevistas con los implicados en la gestión de la acción y finalmente un informe cualitativo donde se valoran, por el técnico que supervisa, los principales aspectos de la acción.

Como resultado de las verificaciones efectuadas sobre la muestra de ayudas seleccionada se puede destacar lo siguiente:

— En general la Fundación cumple con los procedimientos internos establecidos para la concesión de ayudas, aunque se ha observado que en algún caso se mantiene un margen de flexibilidad en el cumplimiento de los plazos previstos. Así, en cuatro ocasiones (expedientes núms. 91326, 91332, 91545 y 91840) la aceptación provisional de las ayudas se efectúa fuera del plazo establecido, lo que debería haber sido considerado como causa de rechazo de la solicitud. Igualmente ocurre con respecto a los cambios de fecha en la realización de los cursos, en donde dos de ellos (expedientes núms. 92107 y 91545) superan en algún día la fecha límite de finalización para la que estaban autorizados, en el último de estos, al no constar la preceptiva autorización para su modificación.

— En un caso (expediente núm. 91332) se ha concedido una ayuda para una acción que tenía menos horas (250) de las 300 propuestas en la convocatoria, y en otro (expediente núm. 92107) se ha concedido la ayuda a una acción formativa que no superaba la puntuación, sin que conste en el expediente la razón de ello.

— Una acción (expediente núm. 91326), llevaba aparejado un compromiso de creación de empleo y una penalización por cada empleo comprometido y no creado, proporcional al incumplimiento del mismo, sin que en las condiciones de concesión de la ayuda se precisase la forma de calcular dicho importe. El curso fue realizado por 15 alumnos frente a los 50 previstos, sin que consten en el expediente las bases de cálculo de la penalización aplicada.

— Respecto al seguimiento y control efectuado por la Fundación sobre las acciones formativas que financia, se considera adecuado en términos generales, si bien adolece de una debilidad en cuanto a su ejecución, al no efectuarse las visitas de control sin avisar previamente a las entidades receptoras de las ayudas.

II.2.2 Becas

Como ya se ha expuesto anteriormente, otro de los instrumentos utilizados por la Entidad para desarrollar su actividad fundacional es la concesión de becas, diferenciándose éstas en función de la finalidad para la que se conceden, en los siguientes tipos:

— Becas A: cuya finalidad es la financiación de estudios de enseñanza reglada en España (bachillerato y formación profesional).

— Becas B: para la realización de estudios universitarios en España.

— Becas C: concedidas para realizar estudios de formación profesional, universitarios y postuniversitarios en el extranjero.

— Becas de Informática, para cursos de dicha materia, sobre las que hay que señalar que han sido suprimidas a partir de la convocatoria 2001/02.

— Becas de idiomas, destinadas al aprendizaje y perfeccionamiento de lenguas extranjeras en España y en el extranjero, durante los meses de verano.

Con objeto de mostrar una visión conjunta del desarrollo de esta actividad por la Fundación, el siguiente cuadro recoge un resumen del número de becas convocadas, solicitadas y concedidas durante los años de existencia de la Fundación y hasta el ejercicio fiscalizado:

Tipos de beca	CONVOCADAS				SOLICITADAS				CONCEDIDAS			
	98-99	99-00	00-01	01-02	98-99	99-00	00-01	01-02	98-99	99-00	00-01	01-02
Becas A	1.400	1.900	1.900	1.900	3.800	5.773	3.948	3.522	1.331	1.873	1.747	2.247
Becas B	700	1.000	1.100	1.100	3.548	5.750	3.906	3.514	620	865	956	1.335
Becas C	170	100	100	100	71	76	66	58	14	40	36	40
Subtotal A-B-C	2.270	3.000	3.100	3.100	7.419	11.599	7.920	7.094	1.965	2.778	2.739	3.622
Informática	1.000	1.000	1.000	1.000	593	4.891	3.814	2.807	457	941	928	964
Idiomas	1.000	1.300	1.500	1.500	910	5.358	4.363	3.911	650	1.523	1.442	1.533
TOTAL BECAS	4.270	5.300	5.600	5.600	8.922	21.848	16.097	13.812	3.072	5.242	5.109	6.119

II.2.2.1 Procedimiento de gestión de becas

El procedimiento seguido por la Fundación para la concesión y control de las diferentes clases de becas que gestiona, se sintetiza en los siguientes puntos:

1. Elaboración de las bases de la convocatoria por la Gerencia de la Fundación, que son aprobadas por el Patronato.

2. Publicidad de la convocatoria mediante su publicación en los principales diarios de las zonas afectadas, y el envío de cartas a entidades y organismos que aglutinan potenciales interesados.

3. Recepción de las solicitudes dentro del plazo establecido en la convocatoria, y en su caso, subsanación de errores en la documentación presentada.

4. Codificación de los datos contenidos en las solicitudes, por personal externo contratado por la Fundación para tal fin, y posterior grabación de los mismos en una base de datos, comprobando que no existen errores.

5. De la base de datos se extraen aquellas solicitudes que no son admisibles según las condiciones establecidas en la convocatoria, al mismo tiempo que se efectúa la baremación de cada solicitud otorgando una puntuación automática.

6. En función del número de plazas convocadas y de los resultados de la baremación, se determina el límite de puntuación que se debe superar para la concesión de las becas, formándose el listado inicial de adju-

dicaciones, que es el aprobado por el Patronato de la Fundación.

7. Notificación a los interesados acerca de la denegación o concesión de la beca, solicitándose en este último caso una documentación complementaria (entre ella los datos bancarios para efectuar el pago, lo que supone la aceptación del becario) que, una vez recibida y comprobada, se introduce en la base de datos, tras lo cual se autoriza el primer pago de la beca, que para las A-B-C e informática supone el 50% del importe total y el 75% en las de idiomas.

8. A la finalización del curso académico el beneficiario debe presentar una justificación de aprovechamiento del curso mediante un certificado de realización de los estudios. En caso de no presentar el certificado mencionado, se exige la devolución del primer plazo de la beca.

9. Cuando se cierra la convocatoria se obtiene el listado final de adjudicaciones que nuevamente es aprobado por el Patronato.

II.2.2.2 Convocatoria de becas 2001/02

El análisis de la gestión de las becas llevada a cabo por la Fundación, así como las restantes verificaciones efectuadas durante los trabajos de fiscalización, se han realizado sobre la convocatoria 2001/02, al tratarse de la última cerrada en el momento de iniciarse la fiscalización.

Los datos generales de la convocatoria de becas 2001/02 son los siguientes:

(Importes en miles de euros)

Tipo de Beca	Número de becas		Adjudicación inicial		Adjudicación final (*)	
	Convocadas	Solicitadas	Becas	Importe	Becas	Importe
Becas A	1.900	3.522	2.567	2.588	2.247	2.258
Becas B	1.100	3.514	1.601	3.886	1.335	3.513
Becas C	100	58	43	260	40	249
Total A-B-C	3.100	7.094	4.211	6.734	3.622	6.020
Informática	1.000	2.807	1.018	990	964	931
Idiomas	1.500	3.911	1.660	3.368	1.533	3.099
Total becas	5.600	13.812	6.889	11.092	6.119	10.050

(*) Los importes adjudicados son los que figuran en el listado definitivo de la convocatoria de becas 2001/02, por lo que no coinciden con los datos del cuadro recogido en el subapartado II.2, ya que en este caso, como se ha expuesto, existen modificaciones en los importes por recuperaciones, que son recogidas en los estados contables.

De los datos expuestos se extrae que la Fundación convocó un total de 5.600 becas, para las cuales se presentaron 13.812 solicitudes y fueron finalmente concedidas 6.119 becas, es decir, 519 más de las convocadas y 1.010 más que las concedidas en la convocatoria anterior (como se observa comparando con los datos que figuran en el cuadro del apartado II.2.2).

Este hecho coincide con el cambio en la gerencia de la Fundación, haciéndose al Patronato la propuesta de incrementar el número de becas convocadas (en próximas convocatorias) y el número de becas concedidas, pero en este último caso mediante la rebaja de la puntuación de corte para la adjudicación de un mayor número de becas, sustentada la decisión en que había remanentes acumulados, sin modificar los criterios para efectuar la baremación.

Según lo dispuesto en las bases de la convocatoria 2001/02, los beneficiarios para todos los tipos de becas eran:

— Los hijos y huérfanos menores de 30 años, tanto del personal procedente de reestructuraciones laborales en la minería del carbón, como los de los trabajadores del sector, se encuentren o no en situación de actividad.

— Los propios trabajadores del sector en activo, así como los cónyuges y viudas de aquellos, sin que en estos casos exista límite de edad para solicitar las becas.

— Las personas menores de 30 años empadronadas o con domicilio familiar en los municipios integrados en el área de actuación de la Fundación, con anterioridad a la publicación de esta convocatoria.

El plazo de presentación de solicitudes finalizaba el 22 de octubre de 2001 (A-B-C e informática), debiendo presentar el certificado académico de aprovechamiento del curso antes del 31 de octubre del año siguiente.

Cabe significar que entre las condiciones de la convocatoria se establecía que la percepción de estas becas resultaba incompatible con la obtención de otras ayudas para la misma finalidad otorgadas por cualquier Administración Pública. Como resultado de las com-

probaciones efectuadas durante la fiscalización se ha puesto de manifiesto que 118 perceptores de becas A y B duplicaron las ayudas recibidas, al haber obtenido adicionalmente becas del Ministerio de Educación y Cultura con la misma finalidad. Ello se ha debido a que hasta el ejercicio 2003 no se han cruzado los datos sobre beneficiarios de becas con el Ministerio. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, la Fundación se encontraba realizando las gestiones oportunas ante el Ministerio para resolver cual de los dos organismos realiza las gestiones para conseguir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas por los beneficiarios de dichas ayudas, sin que conste la cuantificación de dichos importes a este Tribunal.

Entre las condiciones de admisibilidad de solicitudes señaladas en la convocatoria que deben cumplirse necesariamente para que la solicitud pueda ser objeto de baremación, se encuentran unas comunes a todos los tipos de becas y otras específicas.

Entre las primeras se encuentran:

— Presentar el formulario de solicitud en plazo.

— Acreditar la vinculación con la minería o empadronamiento válido.

— Que el curso para el que se matricula coincida con la convocatoria, que sea completo y el tipo de formación sea uno de los previstos en la convocatoria.

Con relación a las condiciones de admisibilidad específicas para cada tipo de beca, posteriormente se exponen aquellas que presentan algún tipo de incidencia, en el apartado que recoge los resultados obtenidos de las comprobaciones efectuadas sobre la muestra de expedientes.

II.2.2.2.1 Becas A

Como ya se ha señalado anteriormente, estas becas tienen por objeto financiar los costes en que incurran los beneficiarios de las mismas para la realización de

estudios de Bachillerato y Formación Profesional, que deben cursarse en centros docentes de carácter público o sostenidos por fondos públicos.

Las ayudas, cuya cuantía oscila entre 687 euros y 4.188 euros, se conceden para material didáctico, transporte, vivienda e incluye una cantidad para los gastos académicos, en función del tipo de formación de que se trate (grado superior, medio u otros).

II.2.2.2.2 Becas B

Estas becas tienen por objeto financiar los costes en que incurran los beneficiarios para la realización de estudios universitarios o de tercer ciclo (cursos de doctorado) en España, quedando excluidos de esta convocatoria los proyectos de fin de carrera, los proyectos de investigación, los master, los cursos de expertos y especialistas universitarios y otros estudios distintos a los expresamente indicados.

La dotación alcanzaba a la matrícula, material didáctico (312 euros), ayuda para transporte urbano o interurbano (125 ó 312 euros), ayuda al estudio (937 euros) y ayuda por manutención si el solicitante tiene que residir fuera del domicilio familiar (3.125 euros).

II.2.2.2.3 Becas C

La finalidad de estas becas es la de financiar los costes en que incurran los beneficiarios para la realización de estudios de formación profesional, universitarios o postuniversitarios, realizados en el extranjero. Quedan excluidos de esta convocatoria los proyectos de fin de carrera, los proyectos de investigación, los cursos de expertos y especialistas universitarios, los cursos de postgrado no vinculados a un programa de doctorado, así como asignaturas sueltas de los estudios referidos.

Las ayudas comprendían los siguientes conceptos, con las cuantías máximas que se detallan a continuación:

— Matrícula de los estudios señalados, hasta un máximo de 5.000 euros.

— Billeto de ida y vuelta en avión (clase turista) desde el aeropuerto más cercano al domicilio del becaado, hasta el más cercano al centro docente de destino.

— Asignación mensual durante los meses de estancia necesaria en el país de destino: 500 euros mensuales (con un límite de 10 mensualidades).

— Seguro de enfermedad y accidentes en caso de que el país de destino no tuviese convenio con la Seguridad Social.

En relación con estas becas para realizar estudios en el extranjero, hay que señalar que en las bases de la convocatoria no figura como requisito necesario para su concesión la acreditación del conocimiento del idioma del país en el que se deben realizar los estudios, a diferencia de ciertas Fundaciones del ámbito privado, que para la concesión de becas similares exigen la acre-

ditación del conocimiento del idioma mediante titulación oficial del solicitante de la misma.

II.2.2.2.4 Becas de informática

Este programa de ayudas tiene por objeto financiar los costes en los que incurran los beneficiarios por la realización de cursos de informática en España.

El número total de becas ofertadas en la convocatoria analizada fue de 1.000, de las cuales 500 correspondían a solicitantes cuya edad estuviese comprendida entre 12 y 16 años y las 500 restantes para mayores de 16 años.

La ayuda comprendía el abono del precio de la matrícula en el curso de informática, estableciéndose como cantidad máxima la de 1.250 euros, con la condición limitativa de que el coste de la hora impartida no resultase superior a 8,1 euros.

Por otra parte en la convocatoria se estableció que estos cursos se realizasen dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2002, debiendo tener una duración superior a 70 horas.

II.2.2.2.5 Becas de idiomas

Las mismas están destinadas a financiar la formación y la realización de estudios de idiomas, en concreto, para la participación en programas de aprendizaje y perfeccionamiento de lenguas extranjeras en España (en régimen de internado y régimen abierto) y en el extranjero, durante los meses de verano.

Las principales características de estas becas en la convocatoria de 2001/02, objeto de análisis, son las siguientes:

1. El número de becas ofertado fue de 1.200 para cursos de idiomas en el extranjero y 300 para cursos de idiomas en España.

2. Los destinatarios de estas becas fueron:

— Los hijos y huérfanos, de personal procedente de reestructuraciones laborales en la minería del carbón y de trabajadores del sector, activos y pasivos, cuya edad estuviese comprendida entre los 12 y los 30 años (para programas en el extranjero) y entre 10 y 30 años (para programas en España), pudiendo además ser solicitada por los propios trabajadores del sector en activo, siempre que fueran menores de 30 años.

— Las personas menores de 30 años empadronadas o con domicilio familiar en los municipios donde desarrolla su actividad la Fundación, con fecha anterior a la publicación de esta convocatoria.

3. Las ayudas comprendían los siguientes conceptos:

— En el caso de los cursos de idiomas en el extranjero, los costes del propio curso, los costes de estancia y desplazamiento al extranjero, con una dotación máxima de 2.345 euros.

— Para los cursos de idiomas en España, se diferenciaban por una parte aquellos en régimen de internado, en los que se financiaban los costes derivados del curso de idioma y los de la estancia, mientras que para los cursos en régimen abierto, los gastos cubiertos eran los derivados del curso de idiomas. La dotación máxima, en cualquiera de los dos casos mencionados ascendía a 1.125 euros.

4. El plazo de presentación de solicitudes de las becas finalizaba del 25 de marzo de 2002, siendo imprescindible que el beneficiario acreditase el aprovechamiento de los estudios mediante un certificado emitido por el centro docente, no más tarde del 31 de octubre de 2002.

5. Con carácter general los cursos de idiomas se debían realizar entre el 24 de junio y el 30 de septiembre de 2002.

6. En el caso de los realizados en el extranjero, estaba previsto que tuvieran una duración mínima de 3 semanas, mientras que en los cursos de idiomas en España, se establecía dicha duración mínima de tres semanas para los realizados en régimen de internado, mientras que para los de régimen abierto debía ser no inferior a dos meses y cien horas lectivas.

II.2.2.3 Resultados de las comprobaciones realizadas

En el desarrollo de la fiscalización y con objeto de verificar la correcta adecuación de las becas a las con-

diciones y finalidades previstas, se ha extraído una muestra del listado de preceptores de este tipo de ayudas facilitado por la Fundación, clasificando las becas concedidas por Comunidades Autónomas y por rangos de edades.

Del resumen de los mismos se deduce que es el Principado de Asturias la Comunidad Autónoma con mayor número de becas concedidas respecto al total, el 58,1% del número total de becas concedidas y el 55,3% del importe final adjudicado, seguida por la de Castilla y León, que tiene el 26,1% de las concedidas y el 26,9% del importe final adjudicado.

Por edades, destaca el tramo de 16-18 años, el 50,4% de las becas concedidas y el 43,1% del importe final adjudicado, seguido por el tramo de 19-20 años que representa el 15,7% de las becas concedidas y el 19,5% del importe finalmente concedido.

Para determinar el tamaño de la muestra, se ha seguido el doble criterio de incluir un 1% sobre el total de cada tipo de beca concedida, y al mismo tiempo que la muestra de beneficiarios resultase representativa respecto a las Comunidades autónomas de origen y los grupos por edades de los preceptores. De este modo con la muestra seleccionada se ha obtenido una cobertura del 2% sobre el total de becas concedidas, estando representados en la misma todas las Comunidades y grupos de edades.

Las cifras globales de la convocatoria 2001/02 son las siguientes:

(en miles de euros)

CONCEPTO	nº de alumnos	Importe adjudicado
Muestra por Comunidades autónomas	64	151
Muestra por edades	62	143
Total de la muestra	126	294
Total de la convocatoria	6.119	10.050

Es decir, con la muestra seleccionada se alcanza una cobertura del 2,1% sobre el total de becas concedidas y el 2,93% del importe final concedido a los becarios.

La verificaciones efectuadas sobre los 126 expedientes seleccionados han consistido en examinar los procedimientos de concesión y gestión de las becas,

analizando para cada caso los datos generales de los beneficiarios, las condiciones de admisibilidad, la baremación, el control y seguimiento ejercido por la Fundación, los importes económicos satisfechos, la acreditación de la vinculación con la minería (en su caso), así como el resultado final obtenido.

Como resultado de las anteriores comprobaciones se ha puesto de manifiesto lo expuesto en los siguientes apartados.

1. Datos generales.

Como ya se ha expuesto anteriormente, el procedimiento de concesión de becas se concreta en que cada solicitud, en función de sus circunstancias individuales, obtiene una puntuación con la que se efectúa el baremo por el que se adjudican las becas. Del análisis del procedimiento se observa que hay un primer control en el que se graban los datos de las fichas de evaluación y los datos del formulario, por separado, de forma que si hay diferencias deben ser detectadas y corregidas.

En la comprobación de los datos generales que figuran en las fichas de evaluación se ha observado que, al menos en ocho ocasiones éstas estaban incorrectamente completadas, por lo que el control interno no funcionó, trasladándose el error al resultado final en la concesión de las becas, ya que en base a esas fichas se realiza el proceso de admisión y baremación.

Lo anterior, en unos casos afecta a la admisibilidad de las solicitudes y en otros a la baremación realizada.

Entre los que afectan a la admisibilidad se encuentran:

— En un caso (expediente núm. 125547) la formación para la que se solicita la beca no está prevista en la convocatoria.

— Otro (expediente núm. 120521) no justifica válidamente el empadronamiento del solicitante.

— En la solicitud para una beca A (expediente núm. 121833), se utilizan erróneamente los datos de otro curso académico (1999/2000), anterior al que se debía haber utilizado, para efectuar la valoración de la solicitud, dándose la circunstancia de que en el ejercicio que habría que haber considerado a tal efecto (2000/01), el beneficiario de la beca estaba suspenso y era repetidor, incumpliendo con ello una de las condiciones de admisibilidad de la solicitud.

Respecto a los que afectan a la baremación resultante cabe destacar:

— Un expediente (núm. 124645) tiene incorrectamente calculada la nota media del curso anterior, situación que repercute en la baremación de la solicitud, ya que de no haberse cometido el error, no habría superado la puntuación límite para la concesión de la beca.

— En otro caso (expediente núm. 124363) se produce un error en el dato utilizado sobre la renta del solicitante, que igualmente afecta a la baremación, si bien en este caso no se hubiera producido la exclusión de la solicitud, al continuar superando la puntuación límite.

Por lo que respecta a otra clase de errores sobre los datos contenidos, en dos expedientes (núms. 123839 y 120080) no fueron detectados convenientemente y se trasladaron en un primer momento al proceso de conce-

sión de las becas siendo éstas denegadas, lo que supone un inadecuado control interno, si bien la posterior reclamación por parte de los solicitantes permitió subsanar dichos errores.

2. Condiciones de admisibilidad.

En el análisis de los expedientes, se ha detectado que, al menos 8 de los 126 que forman la muestra, presentaban diversas incidencias con relación a su admisibilidad, destacando:

— En dos ocasiones (expedientes núms. 125547 y 120974) el tipo de formación para el que solicitaba la beca no se encontraba entre las admitidas en la convocatoria.

— Uno (expediente núm. 121833) no es admisible al no cumplirse las condiciones específicas de admisibilidad para becas A, como no repetir curso, tener una calificación media superior a 4,4 y un máximo de asignaturas suspendidas no superior a una.

— En 4 casos (expedientes núms. 120521, 220951, 323384 y 322091) las solicitudes presentadas no son admisibles al no estar suficientemente acreditada, con la documentación aportada, la vinculación con la minería y/o el empadronamiento, sin que se haya solicitado la correspondiente subsanación.

— Un expediente (núm. 121637) presenta el formulario de solicitud incompleto, y tampoco se ha pedido la subsanación.

En los tres primeros casos citados las solicitudes no serían admisibles de ninguna forma, mientras que los cinco siguientes podrían ser admisibles si los datos o documentos facilitados en la solicitud hubieran sido subsanados.

3. Baremación.

Una vez que la solicitud es admisible se procede a la baremación de la misma para comprobar si supera el límite establecido en la convocatoria para cada tipo de beca.

Sobre la muestra de 126 expedientes analizados, se han encontrado deficiencias significativas en 19 de ellos², solapándose en algún expediente varias de las deficiencias, que son las siguientes:

1. En 7 ocasiones falta soporte documental adecuado que acredite la vinculación a la minería (dato que hubiera sido subsanable).

2. En 6 expedientes se ha calculado mal la nota media del curso y en 4 de ellos, además, no se ha valorado correctamente la existencia de curso completo.

3. Hay errores en la determinación de la renta familiar en 5 expedientes y en dos de ellos también en

² En el anexo I se relacionan dichos expedientes, así como el resumen de las deficiencias.

lo relativo a la consideración de la minusvalía de algún familiar.

En 10 de las solicitudes referidas, las diferencias entre la puntuación otorgada para el cómputo de la beca y la que le hubiera correspondido según las condiciones de la convocatoria, supondrían la no superación del límite establecido para cada tipo de beca.

4. Control y seguimiento.

Las verificaciones realizadas sobre este aspecto en los expedientes incluidos en la muestra, han consistido en evidenciar que la Fundación comprueba que los datos bancarios se reciben en plazo y que se recibe el certificado de aprovechamiento antes de la fecha señalada en la convocatoria (31 de octubre de 2002), requisito necesario para poder abonar el segundo plazo de la beca.

Respecto a los datos bancarios, en general tienen entrada en la Fundación en plazo, si bien en cuatro ocasiones (expedientes núms. 121637, 124626, 221734 y 122766) no queda constancia de la misma.

Por lo que se refiere al certificado de aprovechamiento que debe remitir el centro docente, cabe destacar lo siguiente respecto a la muestra seleccionada:

— En tres expedientes (núms. 124626, 126534 y 322769) no hay certificado de aprovechamiento del curso.

— En ocho casos existe certificado de aprovechamiento, pero no se puede comprobar la fecha de recepción con la documentación que figura en el expediente.

— En una beca del tipo A (núm. expediente 126835) el alumno suspende todas las asignaturas y pese a la evidencia que ello supone de falta de aprovechamiento del curso le pagan el 100% de la beca, en contra de lo establecido en la convocatoria.

Con relación a las condiciones que señala la convocatoria, es reseñable que la falta de precisión del término «aprovechamiento», es interpretado por la Fundación considerándolo únicamente como la mera presentación a los exámenes, sin tener en consideración el resultado de los mismos.

— En un expediente (núm. 221202) constan dos certificados con diferentes datos para el mismo alumno y curso, lo que evidencia una inseguridad respecto a su fiabilidad.

Por otra parte, en el desarrollo de las verificaciones, y derivado del propio contenido de algunos certificados de aprovechamiento, se han puesto de manifiesto modificaciones en las fechas de realización de ciertos cursos de idiomas e informática. A este respecto, según las bases de la convocatoria, cualquier cambio en las fechas de realización de los cursos debe ser comunicado por el alumno a la Fundación con carácter previo, debiendo ser autorizado por ésta. En la práctica esto no se ha cumplido, realizándose con posterioridad un listado global de todos aquellos becarios que no solicitaron la correspondiente autorización para variar las fechas, y

para los cuales se efectuó una aprobación conjunta por el Patronato de la Fundación, con objeto de abonar el segundo pago de las becas.

5. Importe de las becas.

Los importes de las becas se definen en la propia convocatoria, como ya se ha indicado. En el caso de las becas A se trata de importes fijos, y en las restantes se trata de cantidades máximas.

Durante los trabajos de fiscalización, por lo que se refiere a las becas A y B, no se ha detectado ninguna incidencia.

En las becas C, idiomas e informática es obligatorio según lo establecido en la convocatoria, que los alumnos envíen los billetes de avión así como el certificado de la academia que imparte el curso. Este certificado de la academia, en ocasiones se emite con anterioridad a la realización del curso indicando su coste y que el alumno se encuentra matriculado en el mismo y, en otros, por el contrario, son certificados de aprovechamiento finales, en los que sí figuran las horas y fechas en que se ha realizado el curso realmente, pero en ellos no se incluye, salvo alguna excepción, el coste del curso. Por ello no se puede tener la certeza de que todas las cantidades satisfechas en concepto de becas soportadas en dichos certificados se correspondan con ingresos recibidos por los centros docentes que emiten dichas certificaciones. En este sentido, durante los trabajos de fiscalización se ha constatado que entre los expedientes analizados de becas de informática, en tres casos (núms. 222179, 220440 y 224413), al producirse cambios en las academias que imparten los cursos, el alumno presenta como justificación varios certificados de dichas academias con el mismo importe (1.250 euros, el máximo previsto) y diferente número de horas impartidas; en algún caso, el nuevo certificado se aporta ante la comunicación realizada por la Fundación de su intención de reducir el importe de la beca al haberse justificado en un documento inicial un menor número de horas impartidas que las inicialmente previstas, por lo que cabe cuestionarse la veracidad de dichos certificados.

Por lo que respecta a la muestra seleccionada, las cantidades percibidas, con la salvedad expuesta anteriormente, en general son adecuadas con los importes recogidos en los expedientes, con las siguientes excepciones:

— En dos becas C (expedientes núms. 123301 y 123657) para la justificación del importe del viaje, no consta en el expediente el correspondiente billete de avión. Los importes pagados por estos conceptos fueron 154 y 1.202 euros.

— En las bases de la convocatoria de becas A y B se establece el derecho a percibir en concepto de transporte urbano una cantidad variable en función de que el municipio del domicilio del solicitante sea el mismo que el del centro de formación que imparte el curso. En

la práctica se considera distinto municipio cuando está en distinto pueblo, aunque se trate del mismo término municipal.

— La justificación documental de la ayuda por alojamiento y manutención en las becas A y B, en aquellos casos en los que el solicitante tiene que residir fuera de su domicilio, se debe realizar mediante el contrato de arrendamiento. Sin embargo, la Fundación considera válido un documento que no integra los elementos esenciales de un contrato de esa naturaleza (carece de la fecha y el plazo del mismo), en el que figura el nombre del arrendador y del arrendatario, con sus DNI y algunas condiciones en las que se certifica el alquiler (en el caso de alquileres) o un certificado de la residencia con el importe mensual que paga el alumno (en el caso de residencias).

— Por último, en otro caso (expediente núm. 221430) referido a un curso de informática, aunque el importe de la matrícula ascendía a 1.120 euros se efectúa un pago de 1.250 euros (el máximo para las becas de informática). Con ello, además de pagar 130 euros de más, supone que el coste/hora resultante sea de 8,9 euros/hora, superior al límite establecido en la convocatoria de 8,1 euros/hora, y por lo cual dicho curso no hubiera sido admisible para la asignación de becas.

6. Minería.

Como ya se ha señalado, la vinculación del solicitante con la minería es una condición de admisibilidad alternativa al empadronamiento en las zonas mineras, por lo que su carencia, por sí sola, no supone la inadmisibilidad de la solicitud, pero al otorgarse puntos por ella, influye en la cifra final obtenida y por tanto en la concesión de la beca.

De las comprobaciones efectuadas sobre los expedientes de la muestra se deduce que en 7 expedientes (relacionados en el Anexo 2) se aplica la vinculación con la minería sin que se haya constatado dicho extremo en los trabajos de fiscalización, al no estar suficientemente justificada la relación del solicitante de la beca con la persona que tiene vinculación con la minería, (circunstancia que si bien sería un defecto subsanable, al no detectarse se mantuvo sin corregir).

La inexistencia del nexo con la minería supone que en dos casos (expedientes núms. 323384 y 322091) de los analizados la solicitud no es admisible (se trata de ciertas becas de idiomas para las que dicho aspecto es requisito de admisibilidad).

En los restantes no afecta a la admisibilidad al cumplirse el otro requisito de la misma, cual es el empadronamiento válido.

Por lo que respecta a la puntuación obtenida en los expedientes analizados, la carencia de vinculación con la minería (2,5 puntos) supone que 4 expedientes (núms. 123349, 323384, 322091, y 221480) no habrían superado la puntuación límite establecida para cada tipo de beca, lo que unido al hecho de que en esa situa-

ción también se obtiene puntuación en función del nivel de renta o por minusvalía de la persona que justifica la vinculación con la minería (que en caso contrario no puntuarían) habría un expediente (núm. 126835) que tampoco superaría el límite para percibir la beca.

Como síntesis de las verificaciones efectuadas sobre los 126 expedientes analizados cabe señalar que:

— En 24 existen una o más incorrecciones de cierta importancia al afectar a la admisibilidad (8 casos) o a la puntuación (16 casos), lo que supone que en dieciséis de los 24 reseñados no se habría efectuado la concesión de la beca de no haberse producido los errores. Igualmente hay que destacar por su relevancia cualitativa que de los expedientes anteriores en 7 ocasiones no se acredita suficientemente la relación del solicitante con la persona que justifica la vinculación con la minería, sin que la Fundación haya solicitado documentación adicional.

— En 11 expedientes se han detectado deficiencias, que afectan al proceso de control y seguimiento (6 casos) o a los importes de las becas concedidas (5 casos).

II.2.3 Convenios de colaboración

Como se ha señalado con anterioridad, los convenios de colaboración son otro de los instrumentos a través de los cuales la Fundación desarrolla la actividad para el cumplimiento de sus fines. Su objetivo es financiar proyectos de formación que contribuyan a una mayor cualificación de los recursos humanos y la generación de empleo en las zonas mineras del carbón, estando muy ligados a necesidades laborales detectadas en un sector o en la propia empresa colaboradora, formalizándose a través de convenios suscritos por la Fundación con dichas entidades, y según los cuales éstas adquieren un compromiso firme de contratación de las personas formadas, circunstancia esta distintiva respecto a la ayudas FORMIC.

Otra de las características que diferencian este tipo de ayudas respecto a las anteriormente tratadas, es que para su concesión, la Fundación no realiza una convocatoria pública anual³ que regule la emisión y firma de los convenios de colaboración, sino que pueden hacerse de forma singular en cualquier momento, siempre que se cumplan las condiciones básicas establecidas en el Programa de Becas y Ayudas aprobado por el Patronato anualmente y entre las cuales se encuentran las siguientes:

a) El objeto del convenio debe ser la realización de acciones de formación que contribuyan al desarrollo económico y social, así como a la creación de empleo, en las zonas mineras del carbón.

³ Por primera vez se ha dado publicidad de los convenios de colaboración en la convocatoria de ayudas del año 2004.

b) Los destinatarios de las acciones son la población activa de las zonas anteriormente citadas. Adicionalmente, se consideran como colectivos desfavorecidos y, por tanto, con prioridad en el proceso de selección de participantes en los cursos, las mujeres, los jóvenes y los parados de más de 45 años.

c) El lugar de realización de las acciones se establece «preferiblemente en las áreas cubiertas por el Programa de Becas y Ayudas de la Fundación».

d) Las acciones a desarrollar deben consistir en un programa de formación con un contenido de carácter eminentemente práctico, orientado a la obtención de una cualificación profesional para al desempeño de un oficio.

e) Especial importancia adquiere el hecho de que la entidad que suscribe el convenio debe adquirir un compromiso de contratación al finalizar las acciones formativas de, al menos, el 50% de los participantes en las mismas, y con carácter general el número de personas a contratar no debe ser inferior a 50, garantizando la estabilidad en el empleo, preferiblemente mediante la formalización de contratos de carácter indefinido. Si la entidad suscriptora del convenio no es la misma que la que adquiere el compromiso de contratación, aquélla deberá presentar un acuerdo formal firmado por el representante legal de la empresa que lo desarrollará, en la que se obligue a respetar las condiciones de contratación mencionadas.

f) La entidad firmante es la responsable de la ejecución de las acciones formativas recogidas en el convenio, así como de la selección y contratación de los participantes. No obstante, puede subcontratar con otras entidades la gestión y realización de las acciones de formación.

g) La Fundación es la encargada de llevar a cabo el control y seguimiento de las acciones, así como su evaluación final, siendo igualmente la encargada de realizar el control y vigilancia del cumplimiento de los compromisos de contratación, realizándolo a través de la Secretaría Técnica.

La Fundación dispone de un procedimiento escrito en el que se desarrolla todo el proceso de tramitación y seguimiento de los convenios que, básicamente, consiste en las siguientes fases:

1) Durante el periodo fiscalizado, las entidades que desean suscribir un convenio con la Fundación

manifiestan su interés y es la Fundación la que da a conocer las condiciones básicas de los convenios en cuanto al objeto, destinatarios, lugar de realización, características de las acciones, características y responsabilidad de la entidad firmante, financiación, control y seguimiento de las acciones, cumplimiento de los compromisos de contratación y especificación del tipo de contrato.

2) Posteriormente, las entidades elaboran una memoria técnica que debe contener, como mínimo, la siguiente documentación: necesidades de empleo que se satisfacen y resultados esperados; descripción del contexto socioeconómico en el que se inscribe la acción formativa; descripción del perfil sociodemográfico, educativo y cultural de los alumnos beneficiarios; objetivos específicos (económicos, didácticos y sociolaborales); y otros aspectos, como el proceso de selección de participantes y requisitos, recursos, metodología a utilizar, lugar, calendario, profesorado, distribución de horas teóricas y prácticas.

3) Esta documentación es analizada por la Secretaría Técnica, el Gerente de la Fundación y algún patrono; si es aceptada, posteriormente se firma el convenio.

4) Una vez formalizado, la Fundación efectúa el pago del anticipo establecido en el convenio e inicia el procedimiento administrativo y de seguimiento y control.

5) Evaluación final de la ejecución y liquidación.

Del análisis efectuado sobre el procedimiento descrito, se deduce que:

a) No se trata de un procedimiento interno riguroso (como en el caso de ayudas y becas) en el que se definan los plazos, requisitos, funciones o responsabilidades, y en el que se establezcan las condiciones de cumplimiento requeridas para que se acepte o rechace un convenio, sino que en la práctica es una exposición detallada de la forma de gestionar los mismos.

b) Para cada convenio, no se exige la aprobación individualizada por parte del Patronato de la Fundación.

Durante los trabajos de fiscalización y dado el carácter plurianual de la ejecución de los convenios, se han considerado todos los firmados por la Fundación hasta el 31 de diciembre de 2003, relacionados a continuación:

(en miles de euros)

Nº	Entidad	Fecha de firma	Importe	Situación a 31/12/02
1	Castileón 2000, S.A., en materia de formación.	16/12/1999	1.983	Cerrado.
2	Fundación laboral de la construcción del Principado de Asturias y la Confederación Asturiana de la Construcción. (FLCPA)	01/02/2000	1.803	Cerrado
3	Movilidad y Autonomía S.L., y la Asociación para la promoción del minusválido (PROMI).	26/04/2000	1.685	Litigio
4	Amblim Investment Corporation, S.A.	16/04/2001	911	Rescindido y en litigio
5	MIVISA Envases S.A., en materia de formación.	08/05/2001	930	Cerrado.
6	Asociación Empresarial de Hostelería del Principado de Asturias en Materia de Formación.	01/06/2001	2.156	Ejecución.
7	Vitro Video Plano España S.L., Vitro Cristalglass Asturias S.L., y Vitro Cristalglass Galicia, S.L.	31/07/2002	1.600	Ejecución.
8	Curvet Rioglass, S.A.	15/09/2002	960	Ejecución.
9	Ideas en Metal, S.A.	15/04/2003	800	Ejecución.
10	Alas Aluminium, S.A.	22/07/2003	1.209	Ejecución.

Como ya se ha expuesto, los convenios son las ayudas menos utilizadas por la Fundación pero de elevado importe económico. El total de ayudas por convenios contabilizado por la Fundación desde su inicio se recoge en el siguiente cuadro:

(miles de euros)

Ejercicio	Importe
1998	0
1999	1.983
2000	3.488
2001	3.997
2002	2.560
2003	2.009
Total	14.037

Para realizar las comprobaciones sobre los convenios firmados se ha seleccionado una muestra de seis, que comprende todas las situaciones en las que se encuentran los mismos: cerrado, con penalización, rescindido y en ejecución.

Ha sido objeto de análisis el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios, prestando especial atención a las condiciones referidas a la selec-

ción y asistencia del alumnado durante la fase de formación, así como al cumplimiento de los compromisos de creación de empleo acordados.

En los siguientes apartados se recogen los principales resultados obtenidos de las verificaciones efectuadas sobre los seis convenios incluidos en la muestra.

II.2.3.1 Análisis de los convenios seleccionados

I. Convenio con Castileón 2000, S.A.

Este convenio, primero de los suscritos por la Fundación, se firmó el 16 de diciembre de 1999. Su objetivo era la impartición de un curso (en cinco ediciones) para la formación de trabajadores de granjas intensivas de ganado porcino para 200 alumnos, con un compromiso de generación de empleo por parte de la empresa firmante del convenio mediante la contratación en firme (contrato indefinido) de 112 alumnos con edades entre 20 y 40 años, que figurasen censados en diversas localidades mineras de la provincia de Palencia.

Según el convenio, cada edición del curso de formación constaría de una fase teórica con 160 horas y otra práctica de cuatro meses a desarrollar en granja, remitiéndose a un anexo técnico para la descripción de sus características. Sin embargo, dicho anexo señalaba que el curso tendrá una duración de 160 horas en su parte

teórica y dos meses la práctica, es decir, la mitad de lo convenido, hecho que según la Fundación fue debido a una adaptación del programa formativo, del que no se derivó un reajuste de las condiciones económicas acordadas.

El coste estimado de las cinco ediciones del curso ascendía a 2.253 miles de euros, de los cuales la Fundación aportaría el 88%, es decir, 1.983 miles de euros, siendo el resto financiado por la empresa.

A las cinco ediciones asistieron en total 192 alumnos, ocho menos de los previstos en el convenio, y se desarrollaron entre febrero de 2000 y noviembre de 2001, período superior al estipulado. Por otra parte, la cláusula segunda del convenio contemplaba la contratación en firme en la empresa (mediante contrato indefinido) de, al menos, el 75% de los alumnos que superasen el curso, lo que suponía, estimando que lo superarían a su vez el 75% del total de los 200 alumnos a los que se impartirá el curso (es decir, 150 alumnos), la contratación de 112 alumnos (el 75% de los 150 aprobados previstos); sin embargo, se realizaron 106 contratos derivados de la ejecución del convenio, cifra inferior a lo establecido.

Además, de las comprobaciones efectuadas sobre las 106 contrataciones anteriores, se ha puesto de manifiesto que, a diciembre de 2002, tan sólo 68 permanecían en vigor, habiéndose producido 36 bajas de las que la Fundación desconoce el motivo y la fecha en que se produjo. Las dos restantes corresponden a alumnos formados sobre los que la Fundación no ha facilitado copia del contrato.

La Fundación realizó dos visitas para comprobar «in situ» el correcto desarrollo del convenio, sin que observaran anomalías dignas de mención. No obstante, la Fundación no pudo comprobar la duración de los contratos efectuados, al no constar la fecha de baja de los trabajadores, en los casos en que ésta se ha producido.

La cláusula quinta del convenio establece que si la empresa no creara los empleos previstos, la Fundación podrá exigir la devolución de 18 mil euros por cada puesto de trabajo que reste hasta el total de los 112 puestos comprometidos. La empresa colaboradora, ante el importante número de bajas registradas, intentó cubrir estos puestos de trabajo contratando a 22 personas que no habían realizado el curso. No consta que la Fundación haya ejercitado el derecho derivado del cumplimiento de esta cláusula, puesto que abonó la totalidad de la cantidad comprometida, al considerar que el esfuerzo realizado por la entidad era suficiente para considerar el convenio como cerrado y cumplidos los objetivos del mismo, procediendo al pago de la liquidación definitiva en febrero de 2003, hasta totalizar los 1.983 miles de euros previstos en el convenio.

De lo anterior se deduce que el proceso formativo fue el previsto, ya que prácticamente se cubrieron los objetivos sobre el número de alumnos, y respecto al material examinado, se desprende que el curso estaba bien orientado y era de calidad. Sin embargo, este con-

venio no ha dado los resultados esperados con relación a la creación de los puestos de trabajo que se previeron a la firma del convenio. Por otra parte, de la actuación de la Fundación resulta un coste por alumno contratado de 29 miles de euros (para 68 contratados), o bien de 22 miles de euros si se realiza el cálculo considerando los 90 puestos de trabajo creados y mantenidos hasta enero de 2003.

II. Convenio con Amblim Investment Corporation, S.A.

El 16 de abril de 2001 se firmó un convenio entre la Fundación y la sociedad Amblim Investment Corporation, S.A. (Amblim), siendo objeto del mismo el desarrollo de un proyecto formativo destinado a desempleados, que consta de cuatro cursos dedicados a plantas de tratamiento de purines, fábrica de pienso, transporte de animales vivos y personal de mantenimiento de explotaciones ganaderas, debiéndose efectuar la subsiguiente contratación de alumnos.

La duración total prevista del proyecto era de 612 horas, integrado por una fase teórica de 268 horas y otra práctica de 344, siendo el número de participantes de 108 personas.

El convenio estableció un plazo para el desarrollo de los cursos de 14 meses desde la firma del mismo.

A su vez, Amblim se comprometía a la contratación en firme de, al menos, el 78% de los alumnos que superasen los cursos, estimando que lo haría un 80% del total de los alumnos, por lo que el compromiso de contratación ascendía a un mínimo de 67 alumnos. El coste total del proyecto se estableció en 1.248 miles de euros, financiando la Fundación el 73% del coste (911 miles de euros) y la empresa el 27% restante (337 miles de euros), mediante cuatro pagos, el primero de los cuales (el 40% del importe) se debía realizar al firmarse el acuerdo.

Como forma de penalizar el incumplimiento del compromiso de contratación, el convenio establecía la potestad de la Fundación para exigir la devolución de 12 miles de euros por cada puesto de trabajo no creado hasta los 67 comprometidos, señalando igualmente que Amblim debería proceder a su devolución tan pronto como la Fundación efectuase el requerimiento de pago.

Otro aspecto significativo acordado fue que la Fundación podría rescindir el convenio en caso de no iniciarse la formación en el plazo de 45 días desde la firma del mismo.

De las comprobaciones efectuadas así como de la documentación analizada, entre la que se incluye la correspondencia mantenida entre la Fundación y los responsables de la sociedad, se deducen las siguientes vicisitudes e incumplimientos de lo convenido:

1. El convenio, en su origen careció de la correspondiente memoria descriptiva de las acciones a reali-

zar, que no fue presentada de forma completa por la empresa y que hubiera sido necesaria para que la Fundación pudiera valorar adecuadamente el proyecto presentado por Amblim. Pese a ello, el convenio se suscribió el 16 de abril de 2001, con el compromiso por parte de la sociedad firmante de aportar la documentación requerida, hecho que pone de manifiesto un exceso de confianza por parte de los responsables de la Fundación, sin perjuicio de que ésta tampoco realizase en ese momento el pago de la cantidad inicialmente prevista.

2. Pese a no iniciarse ninguna actividad formativa durante más de seis meses desde la suscripción del convenio y continuar pendiente de recibir documentación esencial para el desarrollo de las acciones formativas, la Fundación no ejercitó la cláusula de rescisión mencionada anteriormente (45 días desde la firma) y, más aún, realizó el pago del primer plazo (364,5 miles de euros) el 21 de diciembre de 2001, ante la manifestación de la empresa (no contrastada documentalmente por la Fundación) de haber realizado días antes uno de los cursos previstos relativo a «personal de mantenimiento de explotaciones», impartido para siete personas. La celebración de este curso no ha podido ser constatada durante los trabajos de fiscalización al no obrar en poder de la Fundación ningún tipo de documentación necesaria para acreditar este extremo y, por el contrario, se ha constatado que la Fundación requirió en varias ocasiones a la empresa el envío de dicha documentación.

3. Por otra parte, por lo que respecta a los otros tres cursos previstos, además del mencionado, se ha comprobado que entre junio de 2002 y febrero de 2003 la empresa fue posponiendo el calendario y la ejecución de aquéllos, siendo estos retrasos admitidos de hecho por la Fundación, al no actuar contra la misma mediante procedimientos de reclamación, poniendo de manifiesto con ello nuevamente un exceso de confianza no acompañado de las debidas garantías, y sin que, finalmente, se llegara a realizar curso alguno.

4. A pesar de los continuos incumplimientos en la ejecución del convenio, hasta el 27 de febrero de 2003 el Patronato no acordó la rescisión del mismo, requiriéndose a la empresa el 31 de marzo de 2003 el reintegro del importe entregado en diciembre de 2001 (364,5 miles de euros), sin que en dicho requerimiento se incluyera cantidad alguna por otro concepto, especialmente una penalización por el incumplimiento del compromiso de contratación, así como los intereses derivados de la disposición de los fondos desde diciembre de 2001. Según lo establecido en el convenio, la Fundación podría reclamar a Amblim, como penalización, la cantidad de 12 miles de euros por cada puesto de trabajo no creado hasta alcanzar la cifra comprometida (67).

5. En junio de 2003, ante la falta de respuesta de la empresa al anterior requerimiento, se volvió a instar la reclamación como paso previo a la remisión del corres-

pondiente expediente a los servicios jurídicos de la Fundación.

6. A la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización se encontraba pendiente de presentación de demanda en relación con este convenio, estando encargado de su tramitación litigiosa un asesor jurídico externo contratado por la Fundación.

Pese a lo expuesto, y el exceso de confianza demostrado por la Fundación, tan sólo se hizo una visita a la empresa para el seguimiento y control del convenio, el 19 de septiembre de 2002, y de cuyo informe se desprende la falta de la documentación reiteradamente requerida por la Fundación.

Por otra parte, además de las incidencias reseñadas, concurre otra circunstancia destacable como es la vinculación existente entre Amblim y Castileón 2000, puesto que ambas mantienen el mismo domicilio social y los dos administradores de Amblim pertenecen al Consejo de administración de Castileón 2000 constituido por un grupo familiar. Teniendo en cuenta que los convenios con ambas entidades coincidieron parcialmente en el tiempo y que la liquidación final de Castileón 2000 se efectuó en febrero de 2003, la Fundación podría haber tomado alguna medida precautoria o haber utilizado esa circunstancia para garantizar el cumplimiento de las obligaciones económicas de Amblim.

III. Convenio con la Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias.

El convenio fue suscrito el 1 de Febrero de 2000 entre FZMC y la Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLCPA), participando también la Confederación Asturiana de la Construcción del Principado de Asturias y las Cámaras Oficiales de Comercio de Oviedo, Gijón y Avilés.

Las partes acordaron suscribir un convenio de colaboración para la ejecución de cursos de formación profesional en el sector de la construcción en el Principado de Asturias, cuyo objeto era la impartición por parte de la FLCPA de 22 acciones formativas a desarrollar en instalaciones de su propiedad y, de forma excepcional, en otras instalaciones arrendadas.

El convenio establecía que las 22 acciones formativas alcanzarían a un total de 320 alumnos, de los cuales se esperaba que un 80% superarían el curso de formación, fijando un compromiso de contratación laboral para 204 de ellos (el 80% de los 256 alumnos previsiblemente aprobados), acordando igualmente que «procederá la devolución de nueve mil euros por cada una de las colocaciones que resten hasta alcanzar el número de 204».

La cláusula quinta del convenio estableció en 1.803 miles de euros el coste total de las acciones formativas, debiendo ser abonadas por la Fundación en dos plazos iguales, el primero el 26 de abril del 2000 y el segundo el 7 de enero de 2004, tras la finalización de las accio-

nes, y previa la justificación de su ejecución y del total de los gastos incurridos.

El período durante el cual se desarrollaron las acciones de formación comprendió entre el 13 de diciembre de 2000 y el 12 de agosto de 2002. Según las condiciones estipuladas, a partir de esta última fecha se establecía un período no superior a los seis meses para el cumplimiento de las contrataciones pactadas.

La selección de los alumnos para la acción formativa sería realizada por FLCPA de acuerdo con los siguientes criterios de prioridad:

1) Colectivos de desempleados (no prejubilados) vinculados con la minería y sus hijos que, a 1 de enero de 1998, tuvieran su residencia en las zonas mineras, definidas en el Plan de la Minería.

2) Colectivos de desempleados mayores de 25 años que llevasen inscritos más de un año como parados en el INEM, los desempleados menores de 25 años y aquellos otros con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral.

En el informe final técnico de las acciones formativas que remite la FLCPA con fecha 29 de noviembre de 2002, se recoge el listado de cursos y alumnos y se pone de manifiesto que sobre un total de 320 alumnos previstos en el convenio, participaron 299 y, de éstos, fueron 256 los que finalizaron la formación, cifra coincidente con la previsión establecida. Para la comprobación de estos datos se ha seleccionado uno de los cursos impartido entre el 22 de enero y el 31 de julio de 2001, verificando que los 11 alumnos que lo realizaron reúnen los requisitos exigidos en el convenio, que han finalizado el curso, que han recibido el diploma acreditativo de la especialidad cursada y que han sido contratados posteriormente mediante contratos de «duración determinada».

Con relación a las contrataciones de alumnos, según la relación definitiva facilitada por la FZMC, a 31 de diciembre de 2003 (fecha de cierre del convenio) fue de 196 personas, 8 menos que los previstos en el mismo, habiéndose constatado igualmente que la contratación de 24 de aquéllos se efectuó con posterioridad a la fecha convenida (6 meses desde la finalización de las acciones formativas que vencía en febrero de 2002).

En el listado facilitado por la Entidad aparecen 196 alumnos contratados en las distintas especialidades, pero no se recogen las fechas de comienzo y finalización de los contratos, por lo que no se ha podido conocer su duración, ni consta que la Entidad disponga de dicha información.

Para comprobar las contrataciones efectuadas se han seleccionado del Informe de Inserción facilitado por la FLCPA los alumnos del curso citado anteriormente, sobre el que se ha verificado la realización de los cursos de formación. De los once alumnos que lo finalizaron, ocho tienen contrato de trabajo «por obra o servicio determinado» en los que figura la fecha de

comienzo del contrato, pero no así la fecha de finalización (práctica habitual en el sector de la construcción), por lo que no se ha podido verificar la duración de los mismos. La comprobación sobre la contratación de los tres restantes se ha efectuado a través de los Boletines de cotización mensual que se presentaron en la Tesorería General de la Seguridad Social, constando que uno de los trabajadores figura en la relación de agosto de 2001 con 23 días de alta, otro en la de Septiembre 2001 con 30 días de alta y el tercero en la de Febrero de 2002 con 7 días de alta, no pudiéndose comprobar el tiempo que estuvieron contratados estos alumnos.

Por otra parte, como consecuencia de las verificaciones efectuadas durante la fiscalización, se ha puesto de manifiesto que 35 alumnos habían realizado dos cursos y uno había realizado tres.

Por ello, se ha solicitado la relación de alumnos contratados que han realizado más de un curso con objeto de verificar que cada uno de ellos ha contado una sola vez en el cómputo total de contrataciones de este convenio, sin que se haya observado nada reseñable.

El 16 de julio de 2003 el Patronato de la FZMC acordó el cierre del convenio que, como se ha señalado anteriormente, tuvo lugar el 31 de diciembre de 2003, considerando como cumplido el objetivo de formación que pretendía el convenio y aceptando como válidas las 196 contrataciones efectuadas. Respecto a la diferencia existente entre éstas y las 204 establecidas como objetivo, el acuerdo señalaba que no tendría repercusión económica en la liquidación final del convenio, si bien la contratación pendiente de estas ocho personas debería ser añadida de manera extraordinaria en un futuro convenio a celebrar entre las partes. Esta previsión de futura contratación no se considera suficiente, al no garantizarse la posibilidad de cumplir dicho compromiso, condicionado a la suscripción de otro convenio.

La Fundación efectuó tres visitas de seguimiento, los días 21 de febrero y 23 de mayo de 2001 y 18 de junio de 2002, sobre las que se emitieron los correspondientes informes de cada una de ellas, sin que de los mismos se deduzca nada reseñable.

IV. Convenio con la Asociación para la Promoción del Minusválido (PROMI) y con Movilidad y Autonomía, S.L.

Este convenio se firmó el 26 de abril de 2000 con la sociedad Movilidad y Autonomía, S.L. y con la Asociación para la Promoción del Minusválido (PROMI): en relación con la primera, en el ámbito de ejecución de un proyecto empresarial con el compromiso de generación de empleo en localidades mineras del carbón de la provincia de Córdoba y, concretamente, en la cuenca del alto Guadiato, con la condición de utilizar el 80% de la mano de obra de los colectivos de discapacitados y con riesgo de exclusión social de aquel emplazamiento. Respecto a la segunda de las entidades, PROMI

disponía de la capacidad y acreditación para impartir formación y entrenamiento de discapacitados.

El objetivo del convenio era el desarrollo de tres cursos para la formación de trabajadores de fábricas de microcoches con alto componente tecnológico y con un compromiso de contratación posterior, estableciéndose en el clausulado del convenio las siguientes condiciones:

— Era responsabilidad de PROMI, entre otras, impartir tres cursos para formar a un total 240 alumnos, constando cada uno de los cursos de 960 horas, de las cuales 190 serían teóricas y 770 prácticas.

— Se establece como responsabilidad de Movilidad y Autonomía, S.L. la contratación mediante contrato indefinido en la empresa de, al menos, 90 alumnos de los que superen los cursos, lo que representa el 37,5% de las personas formadas, porcentaje inferior al establecido en otros convenios.

— El compromiso de contratación asumido por la sociedad deberá estar cumplido antes del plazo de doce meses a contar desde la finalización del último curso. Y en caso de incumplimiento de lo anterior, se faculta a la Fundación para exigir la devolución de seis mil euros por cada puesto de trabajo no creado que falte hasta el total de los 90 comprometidos.

— Según lo acordado los cursos se desarrollarían por completo en el plazo de 15 meses a partir de la fecha de la firma, debiendo quedar terminados en julio de 2001.

— El coste total del proyecto formativo se estableció en 2.247 miles de euros, correspondiendo su financiación a la Fundación y a PROMI, en un 75% y un 25% del coste, respectivamente.

El proyecto formativo se puso en marcha con la difusión y selección de participantes, iniciándose el primero de los cursos en julio de 2000.

Debido a las dificultades para ejecutar el convenio, así como de viabilidad de la propia asociación, PROMI firmó el 31 de mayo de 2001 un acuerdo con la Junta de Andalucía, el Instituto de Crédito Oficial y otras entidades financieras por el cual se le concedió un crédito de 11.419 miles de euros para superar la crisis financiera por la que atravesaba.

Entre el 24 de julio de 2000 y el 31 de agosto de 2001 se realizaron los tres cursos con una duración de 960 horas, participando un total de 183 alumnos, de los cuales 145 lo terminaron. Con ello, el número de alumnos

que comenzaron los tres cursos fue de 57 alumnos menos de los previstos en el convenio.

Hasta mayo de 2002, frente a las 90 contrataciones previstas en el convenio, sólo se habían celebrado 38 contratos indefinidos de alumnos participantes en los cursos, lo que representa el 42,2% de los previstos.

Cabe señalar que se presentaron, como justificación del compromiso de creación de empleo, otros 14 contratos que no fueron aceptados por la Fundación, bien por no ser contratos indefinidos o bien por no corresponder a alumnos participantes en los cursos, sino a monitores y responsables de fábrica. Las incidencias acontecidas durante la aplicación de este convenio han aconsejado que durante la fiscalización se efectuase un seguimiento de las actuaciones y decisiones adoptadas por la Fundación para preservar los bienes y derechos públicos. Así, la FZMC ha facilitado un informe en el que entre otros, detalla los siguientes aspectos:

— El proyecto formativo se inició en julio de 2000.

— La Fundación, a finales de 2000, realiza un seguimiento del convenio mediante visitas a las instalaciones de PROMI, en las que fue modificando su inicial opinión favorable, de manera que en marzo de 2001 la crisis de PROMI derivó en el bloqueo de los pagos pendientes, si bien se sucedieron reuniones, visitas y comunicaciones desde la Fundación, pidiendo documentación e información sobre el proyecto, al mismo tiempo que se fueron concediendo prórrogas para posibilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el convenio.

— PROMI atravesó durante el primer semestre de 2001 por distintas etapas de reorganización y reestructuración interna, motivadas por una crisis financiera que arrastraba y que poco a poco se había ido agudizando. Ante ello, la empresa llevó a cabo un plan de viabilidad, para incorporar a nuevos socios y conseguir apoyo financiero.

— El 17 de junio de 2003, una vez superada la última prórroga que se le había concedido, el Patronato de la Fundación acordó liquidar el convenio, y reclamar a ambas entidades la devolución de la cantidad que correspondiera por incumplimiento de los compromisos asumidos.

El siguiente cuadro recoge el calendario de pagos previsto en el convenio y los desembolsos efectivamente realizados:

(miles de euros)

PAGO	FECHA PREVISTA	FECHA DE PAGO	IMPORTE
1º	A la firma del convenio (pago del 40%)	29-5-2000	674
2º	1ª semana de julio-2000 (pago del 20%)	11-7-2000	337
3º	1ª semana de noviembre 2000 (pago del 20%)	13-11-2000	337
4º	1ª semana enero 2001 (pago del 10%)	16-1-2001	168,5
5º	A la finalización del curso (pago del 10%)	NO REALIZADO	0
TOTAL			1.516,5

El 31 de enero de 2004 la Fundación, en ejecución del acuerdo de 17 de junio de 2003, liquidó el convenio aplicando una penalización a las entidades contratantes por la no realización de los compromisos adquiridos, resultando una cantidad de 144 miles de euros, que se obtiene de la siguiente forma:

(en miles de euros)

Ayuda concedida por la Fundación	1.685
Pagos realizados (cuatro en total)	1.516,5
Pagos pendientes	168,5
Penalización por incumplimiento de 52 contrataciones	312,5
Importe a devolver a la Fundación (diferencia entre los pagos pendientes y la penalización)	144,0

En el momento de concluir los trabajos de fiscalización, las actuaciones para la reclamación de la referida cantidad estaban siendo efectuadas con la asistencia de un abogado externo para su presentación ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

V. Convenio con Mivisa Envases, S.A.

Este convenio se firmó el 8 de mayo de 2001, siendo su objeto el desarrollo de un proyecto para formar trabajadores y la subsiguiente contratación para la fabricación de envases en la empresa, que estaba construyendo unas instalaciones en Llanera (Asturias), realizándose el aprendizaje en instalaciones productivas de la empresa y con sus propios medios materiales y humanos. Los cursos estaban dirigidos a desempleados procedentes de las zonas mineras del carbón de Asturias. Según se especifica en el convenio, Mivisa Envases, S.A. asume

la formación de 162 personas desplazándolas desde Asturias a otras fábricas de esta empresa en Murcia, La Rioja, Mérida y Galicia, para que adquieran la formación práctica en el puesto de trabajo, en instalaciones similares a las que se estaban construyendo en Asturias.

Según el convenio suscrito, la empresa se compromete a contratar como trabajadores fijos al 60% de los que reciban formación, esto es 97 personas (60% de 162).

El programa formativo estaba previsto que se iniciara el 1 de enero de 2001 finalizando el 30 de marzo de 2002, si bien la Fundación concedió una prórroga del plazo hasta junio de 2002. La memoria descriptiva de las actividades realizada por la Entidad recoge los distintos cursos que ha realizado la empresa, 36 en total, para un conjunto de 165 alumnos.

El coste del período de formación se estimó en 1.163 miles de euros, acordando financiar la Fundación el 80% del mismo, es decir, 930 miles de euros.

En las comprobaciones efectuadas durante la fiscalización, se ha constatado que la empresa remitió oportunamente la memoria final de las acciones formativas y la documentación que justifica el correcto transcurso y ejecución de las mismas. De ésta se deduce que se han impartido cursos para 165 personas y se han creado 105 puestos de trabajo fijos para alumnos formados, habiéndose verificado dichos aspectos. Igualmente, la Fundación realizó dos visitas para comprobar la correcta realización del proyecto, los días 12 de septiembre y 12 de diciembre de 2002, sin que de los informes que resultan de ellas se deduzca incidencia alguna.

Con relación a los pagos efectuados, hay que señalar que se realizaron conforme a lo convenido mediante la entrega de cinco cantidades por importe de 186 miles de euros cada una.

VI. Convenio con Curvet Rioglass, S.A.

Este convenio se firmó el 15 de septiembre de 2002 con la empresa Curvet Rioglass, S.A. para realizar la

formación práctica del personal necesario de un proyecto empresarial acometido por la propia empresa, consistente en la construcción de una fábrica de vidrio en Mieres. Para desarrollar el convenio, Curvet Rio-glass disponía de instalaciones adecuadas así como experiencia y medios para la formación. Mediante la firma del convenio la empresa se comprometió a desarrollar la acción bajo estas premisas:

— Impartir tres cursos de 40 personas cada uno, por sí misma o mediante subcontratación.

— La contratación en firme mediante contrato indefinido de, al menos, el 60% de los alumnos que integren dicho proyecto (72 personas).

— El calendario de los cursos estaba comprendido entre diciembre de 2002 y febrero de 2004 (autorizada la ampliación del plazo hasta junio de 2004).

El coste del curso se estableció en 1.200 miles de euros, financiado en un 80% por la Fundación (960 miles de euros) y el 20% restante la empresa (240 miles de euros).

El compromiso de contratación se define en el convenio, inicialmente se efectuaría mediante contrataciones temporales por un período de seis meses, tras el cual se convertirían en indefinidas. En caso de que alguno de los trabajadores no superase el contrato temporal, sería sustituido por otro de los trabajadores que hubiesen recibido la formación, de tal forma que quedase garantizada la contratación indefinida de 72 alumnos, que en todo caso debería estar finalizada antes de nueve meses desde la finalización del último curso.

El incumplimiento de este compromiso facultaba a la Fundación para exigir la devolución de 10 miles de euros por cada puesto de trabajo que faltase hasta el total de los 72 comprometidos.

Por su parte, la Fundación se comprometía a aportar la cantidad de 960 miles euros en pagos fraccionados, a medida que se fuesen realizando los cursos.

A 31 de enero de 2004 habían finalizado dos cursos de 40 alumnos cada uno y se encontraba en ejecución el último curso, también de 40 alumnos. Del total de éstos, resultaron con la formación convenida 114 alumnos.

Respecto a los compromisos de contratación, se ha comprobado la existencia de 40 contratos temporales que se transformaron en indefinidos y otros 27 que se encontraban, en la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización, pendientes de transformar en indefinidos. Tanto unos como otros eran de alumnos formados en los dos primeros cursos realizados. También se ha verificado que los contratados coinciden con los que figuran en la lista de alumnos formados.

Los pagos se realizaron en las fechas previstas, por los importes acordados, es decir, por un total de 720 mil euros, quedando pendientes de pago 240 miles de euros hasta que se realizasen la totalidad de las contrataciones.

La Fundación ha realizado cinco visitas para comprobar el desarrollo del convenio de acuerdo con las

cláusulas estipuladas, sin que de las mismas se deduzca ninguna incidencia reseñable.

Síntesis de los resultados obtenidos

Como consecuencia de las comprobaciones efectuadas sobre la muestra de convenios, se ha puesto de manifiesto lo siguiente:

1. En los convenios suscritos antes de 2002, no se incluyeron las cláusulas adecuadas que permitieran asegurar el estricto cumplimiento de las obligaciones asumidas por las entidades que desarrollaron las actividades formativas, principalmente las concernientes a la contratación en firme de los alumnos formados. En este sentido la Fundación no puede conocer la duración de los contratos suscritos con los alumnos formados, por lo que el compromiso de contratación presenta una importante debilidad, que se debería haber subsanado mediante la introducción de alguna cláusula al efecto. Además, la Fundación no ha sido excesivamente rigurosa en exigir el cumplimiento de las cláusulas de penalización por el incumplimiento de los compromisos de contratación acordados.

2. Excepto en los dos últimos convenios, firmados en 2003, no se ha exigido a la empresa que los suscribe la obligación de constituir garantía mediante aval a favor de la Fundación que cubriera las cantidades desembolsadas, y que se mantuviese durante el periodo de ejecución de los mismos, y hasta el total cumplimiento de las obligaciones asumidas por la entidad colaboradora.

3. El coste medio que ha supuesto para la Fundación la creación de 501 puestos de trabajo, mediante los 6 convenios analizados, ha ascendido a 15,1 miles de euros, siendo el coste medio para la totalidad de los convenios celebrados por la Fundación de, al menos, 13,64 miles de euros.

II.3 Cumplimiento del objeto fundacional

La FZMC, como entidad que carece de fines lucrativos, encuentra su razón de ser en la consecución del objeto fundacional definido en sus estatutos. De esta forma, en el procedimiento fiscalizador se ha considerado necesario analizar la financiación obtenida por la Entidad relacionándola con su utilización, para comprobar que se adecua a las consecución de las finalidades programadas.

Como ya se ha señalado al inicio de este Informe, el objeto fundacional se concreta en colaborar al desarrollo económico alternativo de las zonas mineras del carbón, fomentando el acceso a los distintos niveles educativos y de capacitación profesional, con la finalidad de:

- a) Elevar el nivel educativo y el desarrollo profesional.
- b) Incrementar y diversificar las posibilidades de acceso al empleo en estas zonas.

Para su consecución, la Fundación ha contado con una financiación global para los ocho años de duración previstos de la misma (1998-2005), que asciende a 240.407 miles de euros.

En general, la Fundación ha desarrollado adecuadamente las anteriores actividades para el cumplimiento de su objeto fundacional mediante la concesión de ayudas y becas, así como a través de la suscripción de convenios de colaboración, pero cabe señalar algunos aspectos que inciden en la eficiencia de la gestión desarrollada; entre ellos son relevantes:

1) La falta de indicadores para verificar el cumplimiento del mencionado objeto fundacional no ha permitido contrastar la mejora del nivel educativo y profesional y el incremento del empleo en las zonas mineras. Dicha información podría haber sido utilizada para valorar el impacto ocasionado por el desarrollo de la actividad de la Fundación, obtenida a través de numerosos índices y datos objetivos, pese a que los municipios en los que desarrolla su actividad y los colectivos a los que se dirige son limitados.

De igual forma no consta que la FZMC haya contado con carácter general, para la planificación de sus actuaciones, con información sobre la población objetivo de las ayudas.

En línea con lo expuesto, es reseñable que la Fundación dispuso de un proyecto para efectuar un estudio sobre la aplicación e impacto de su actuación en las zonas mineras en el marco del Programa FORMIC, que no se llegó a materializar, pese a que entre los objetivos previstos se incluían aspectos que hubieran permitido medir el impacto de las actuaciones de la Entidad. El objeto del estudio consistía en profundizar sobre la aplicación y el impacto de la formación realizada y los cambios y transformaciones observables en las comunidades mineras del carbón, como consecuencia de la actuación para la promoción del desarrollo alternativo llevado a cabo por la FZMC, estableciendo como objetivos concretos:

— Conocer y descubrir los contextos sociales en los que operan las comunidades mineras del carbón, en actual situación de crisis y transformación de sus estructuras socioeconómicas.

— Evaluar la adecuación y consistencia del Programa de ayudas con los objetivos y fines de la Fundación.

— Evaluar el impacto de las acciones formativas y su sostenibilidad en el tiempo, en términos de creación de empleo y empleabilidad de los recursos humanos.

— Ofrecer orientaciones sobre posibles líneas de acción para el desarrollo alternativo por medio de la formación y el desarrollo de los recursos humanos.

La precisión del proyecto y la metodología que proponía para su ejecución, hubieran hecho de dicho estudio un instrumento útil para medir la eficiencia de la

gestión de la Fundación. A pesar de que las decisiones adoptadas por la Entidad en cuanto a la gestión de su actividad se sustentan en criterios razonablemente aceptables, la carencia de indicadores como los mencionados, ha impedido valorar el grado de eficiencia alcanzado en la gestión de los recursos de la Fundación mediante los diferentes tipos de ayudas concedidos.

2) La Entidad ha dispuesto de una financiación preestablecida, desde su inicio, para los ocho años de duración previstos que, como ya se ha expuesto, originó una acumulación de excedentes al retrasarse inicialmente la plena realización de las actividades de la Fundación, por lo que con posterioridad se han producido algunas actuaciones (ya señaladas en los subapartados anteriores), en las que ha prevalecido la voluntad de los responsables de la Fundación de utilizar los fondos disponibles, sobre la de optimizar los resultados derivados de las mismas.

3) Uno de los aspectos parciales en que se materializa la actuación de la Fundación es la creación de empleo en las zonas mineras. La valoración únicamente de la eficiencia en la ejecución de esta actividad, prescindiendo de los componentes de ésta que inciden en la formación y capacitación de los destinatarios de las ayudas, se puede efectuar comparándola con las acciones que llevan a cabo otras entidades públicas en la concesión de ayudas directas para la creación de empleo. Teniendo en cuenta la hipótesis anterior y como aproximación a la eficiencia en el cumplimiento de dicha finalidad, cabe señalar que se considera una actuación más eficiente que la llevada a cabo por la FZMC, la ayuda directa para la creación de empleo en la que se garantiza la permanencia del mismo por un tiempo preestablecido, durante el cual la Administración concedente puede exigir y controlar el alta del trabajador en el Régimen de afiliación a la Seguridad Social durante el plazo fijado, garantizándose mediante aval bancario las ayudas concedidas hasta el total cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios de las ayudas.

III CONCLUSIONES

Las principales conclusiones obtenidas en cada una de las áreas en que se han estructurado los resultados de la fiscalización, se presentan siguiendo el mismo orden utilizado en el Informe.

1. Con carácter general, la Fundación cumple con las obligaciones previstas en la Ley de Fundaciones, salvo por lo que se refiere a la obligación de rendir las cuentas anuales al Patronato, que fue realizada fuera del plazo establecido en el artículo 23.4 de dicha Ley.

2. La Memoria prevista en el artículo 130 del TRLGP, relativa al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que la Entidad asume

como consecuencia de su pertenencia al sector público, y cuyo contenido se regula en la Orden Ministerial de 21 de diciembre de 2000, ha sido presentada por la Entidad sin informar sobre las condiciones o requisitos a cumplir para la aplicación de las subvenciones recibidas y el grado de cumplimiento de aquéllas.

III.1 Con relación a los estados financieros

1. Las cuentas anuales de la Fundación correspondientes al ejercicio 2002 expresan, en sus aspectos más significativos, la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera, de los resultados de sus operaciones y de los recursos obtenidos y aplicados durante el ejercicio.

2. La Fundación registra elevados saldos de tesorería de los que obtiene una rentabilidad adecuada, pero carece de un procedimiento específico para la gestión de inversiones financieras en el que se establezcan las funciones, las responsabilidades, los criterios para invertir y las autorizaciones necesarias, en función de la cuantía manejada. La gestión financiera se encuentra contratada con Infoinvest de forma que esta sociedad «prestará a la Fundación servicios de gestión financiera..» sin que en el contrato se establezca cláusula alguna por la que el Patronato de la FZMC imponga alguna limitación en la gestión de estos activos, por lo que Infoinvest utiliza para la gestión financiera su manual de procedimientos, correspondiendo por tanto a su Comité de Dirección la autorización de las operaciones financieras, sin que conste en las actas aprobadas por el Patronato de la Fundación referencia alguna a las inversiones financieras realizadas con los fondos de la Fundación, pese a la importancia de su volumen económico.

3. Los fondos propios acumulan excedentes producidos en los tres primeros ejercicios de la Entidad, cuyo origen se encuentra en el retraso en la puesta en marcha de las actividades fundacionales, pese a lo cual la Entidad contó con la totalidad de la financiación prevista en el referido anteriormente Plan 1998-2005 de la minería del carbón y desarrollo alternativo de las comarcas mineras, a razón de 30.051 miles de euros anuales.

En relación con dicha financiación es reseñable que las cantidades autorizadas mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autorizó la constitución de la Fundación representan el límite cuantitativo máximo de la financiación a recibir, pero ello no suponía la obligación de aportar la totalidad de dicha cantidad sin que se hubiera desarrollado en la Fundación el marco organizativo adecuado para gestionar, de forma eficiente, esos recursos para la consecución de sus fines fundacionales. Las sucesivas aportaciones anuales realizadas por SEPI a la Fundación con posterioridad a su constitución, fueron reguladas por convenios anuales entre ambas partes, sin que en los mismos se delimitase condición alguna para la aplicación de dichas cantida-

des, su plazo de ejecución, si se trataba de subvención o transferencia de explotación o capital y la obligación o no de reintegrar cantidad alguna, por lo que durante los tres primeros años de su existencia, la Fundación recibió importantes fondos de SEPI que engrosaron los excedentes de ejercicios anteriores.

III.2 Con relación al control interno y gestión de la actividad

1. Durante el periodo 1998 a 2002, la Fundación recibió fondos procedentes de SEPI por importe de 144.244 miles de euros para cumplir con su objeto fundacional, habiendo destinado al mismo durante dicho período un total de 98.542 miles de euros. De este último importe se han dedicado 53.804 miles de euros como ayudas FORMIC para la financiación de entidades que llevan a cabo acciones formativas dirigidas a la población desempleada de las zonas mineras; 32.710 miles de euros a la concesión de becas de estudios; y 12.028 miles de euros a convenios de colaboración suscritos con empresas para financiar proyectos de formación, con el compromiso de contratación en firme de una parte de los alumnos formados.

2. Respecto a la gestión de ayudas FORMIC:

2.1 El Patronato aprueba los importes a conceder según el listado de ayudas que le presenta la Dirección de la Fundación, sin valorar la efectiva aplicación de los criterios preestablecidos para efectuar la selección de acciones.

2.2 Las entidades receptoras de las ayudas para la realización de las actividades formativas reciben las cantidades concedidas antes de la suscripción del correspondiente acuerdo con la Fundación, en el que se recogen todos los términos que rigen la misma, incurriendo con ello en un riesgo innecesario, sin perjuicio de que la entrega de los fondos queda condicionada a la aceptación expresa de la ayuda que previamente ha realizado la entidad.

2.3 Entre los criterios de evaluación de las solicitudes y selección de las ayudas no se prevé ningún elemento que permita tener en cuenta, para efectuar la selección, el desempleo en los municipios donde se realizan las acciones financiadas por la Fundación, así como la evolución seguida por el mismo, y ello pese a que los destinatarios finales de las acciones formativas deben estar en situación de desempleo y que el propio procedimiento otorga relevancia dentro del proceso de selección al compromiso de contratación manifestado por los solicitantes de las ayudas.

2.4 En la evaluación de solicitudes de ayudas se priorizan aquellas acciones formativas que presentan compromisos de contratación de los alumnos participantes, sin que la convocatoria establezca ningún tipo de penalización para el caso de que se incumpla el anterior compromiso de empleo, con la distorsión que ello

puede producir en el proceso de evaluación de las solicitudes.

2.5 Se ha constatado, para una muestra representativa de 20 expedientes, que algunas ayudas FORMIC concedidas presentaban algún incumplimiento de los términos establecidos en la convocatoria. Entre los mismos se encuentran el incumplimiento de plazos, concesión de ayudas para acciones formativas que no superan la puntuación necesaria o no cumplen con el número de horas mínimo exigido en la convocatoria.

2.6 El control y seguimiento ejercido por la Fundación sobre la ejecución de las acciones que financia se considera adecuado en cuanto a su planificación y en lo que se refiere al desarrollo de las visitas durante el período de ejecución de los cursos formativos, valorándose las circunstancias en las que se está llevando a cabo, cumplimentando las fichas adecuadas para efectuar su valoración, realizando las entrevistas con los implicados en la acción, así como con los alumnos, y emitiendo finalmente un informe cualitativo sobre la acción formativa. No obstante, el procedimiento de control adolece de la debilidad de no efectuarse las visitas de control sin avisar previamente a las entidades receptoras de las ayudas.

3. Respecto a la gestión de las becas:

3.1 En la convocatoria de becas 2001-2002, se concedieron un total de 6.119 becas, lo que supuso superar en 519 el número de becas convocadas, justificando la Fundación dicho incremento en la existencia de fondos remanentes, aumentando el número de becas concedidas mediante la disminución lineal de la puntuación de corte fijada tras la baremación de las solicitudes presentadas, sin modificar los criterios para efectuar la baremación.

3.2 La percepción de estas becas para la realización de estudios de bachillerato, formación profesional o universitarios era incompatible con la obtención de otras ayudas para la misma finalidad otorgadas por cualquier Administración Pública. En las comprobaciones realizadas se ha puesto de manifiesto que en 118 perceptores se duplicaron las ayudas recibidas, al haber obtenido adicionalmente becas del Ministerio de Educación y Cultura con la misma finalidad. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, la Fundación se encontraba realizando las gestiones oportunas ante el Ministerio para resolver cual de los dos organismos realiza las gestiones para conseguir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas por los beneficiarios de dichas ayudas, sin que conste la cuantificación de dichos importes a este Tribunal.

3.3 Las bases de la convocatoria para la concesión de becas para la realización de estudios en el extranjero no prevé, entre los requisitos necesarios para su concesión, la acreditación del conocimiento del idioma del país en el que se deben realizar los estudios.

3.4 En algunas becas concedidas para cursar estudios de informática e idiomas se incumplen las bases de la convocatoria, al modificar los beneficiarios las fechas de realización de los cursos para los que se obtiene la beca, sin contar con la necesaria autorización previa por parte de la Fundación para efectuar el cambio.

3.5 La justificación del gasto en las becas para cursos realizados en el extranjero, idiomas e informática no se efectúa mediante una factura, sino con un certificado del centro que imparte el curso. Las comprobaciones realizadas sobre dichos certificados no permiten tener la certeza de que las cantidades satisfechas por la Fundación a los beneficiarios coincidan con los ingresos recibidos por el emisor de la certificación citada. A dicha inseguridad se añade el hecho de que el certificado de la academia, en el que figura el desglose de costes y su concepto, suele ser anterior a la realización del curso y en él tan sólo se confirma que el alumno está matriculado en un curso determinado y que éste consta de un número de horas y su importe. Por el contrario, en aquellos casos en los que en dicho certificado de aprovechamiento sí figuran las horas y fechas en que se ha realizado el curso realmente, no se incluye el coste del curso, salvo alguna excepción, ni se adjunta factura alguna.

3.6 Como resultado de las comprobaciones efectuadas sobre una muestra de 126 expedientes de becas de estudios concedidas, se han observado diversas deficiencias en 24 expedientes, que afectan a la admisibilidad o a la puntuación, por lo que en dieciséis de estos casos no se hubiera efectuado la concesión de la beca de no haberse producido el error. En 7 de los anteriores expedientes el error deriva de que no se acredita suficientemente la relación del solicitante con la persona que justifica la vinculación con la minería.

4. Respecto a los convenios de colaboración:

4.1 Para su gestión, la Fundación aplica un procedimiento que no se puede considerar como tal en sentido estricto, ya que en el mismo no se definen los plazos, requisitos, funciones o responsabilidades, ni se establecen las condiciones de cumplimiento requeridas para que se acepte o rechace un convenio.

4.2 Hasta el ejercicio 2002 algunos convenios no incluyeron las cláusulas adecuadas que permitieran asegurar el estricto cumplimiento de las obligaciones asumidas por las entidades que los desarrollan, principalmente con respecto al compromiso de creación de empleo mediante la contratación en firme de un porcentaje de los alumnos formados. Además, la Fundación no ha sido excesivamente rigurosa en exigir el cumplimiento de las cláusulas de penalización por el incumplimiento de los compromisos de contratación acordados.

4.3 Hasta el ejercicio 2002 no se exigía a la empresa suscriptora del convenio la obligación de constituir garantía mediante aval a favor de la Funda-

ción, sobre las cantidades anticipadas o desembolsadas, que se mantuviese durante el periodo de ejecución del convenio y hasta el total cumplimiento de las obligaciones asumidas por la entidad colaboradora.

4.4 De las comprobaciones efectuadas sobre seis convenios, de entre los suscritos por la Fundación hasta el ejercicio fiscalizado, se concluye que la Fundación se ha visto perjudicada por el exceso de confianza puesto de manifiesto por los responsables de la misma, al no adoptar medidas cautelares en el momento oportuno.

III.3 Con relación al cumplimiento del objeto fundacional

1. El tipo de actividad desarrollado por la Fundación se puede considerar, con carácter general, adecuado al logro de su objeto fundacional. Sin embargo, la falta de indicadores para verificar los resultados obtenidos en el cumplimiento del mencionado objeto fundacional no ha permitido contrastar la mejora del nivel educativo y profesional y el incremento del empleo en las zonas mineras, cuando dicha información podría haber sido utilizada para valorar el impacto ocasionado por el desarrollo de la actividad de la Fundación, obtenida a través de numerosos índices y datos objetivos.

2. No consta que la Fundación haya contado para la planificación de sus actuaciones, con carácter general, con información sobre la población objetivo de las ayudas, ni que haya realizado con posterioridad a las acciones ningún estudio sobre el impacto de las acciones de la Fundación en las zonas mineras, pese a contar con un proyecto de estudio en tal sentido, el cual, tanto por la precisión de los objetivos como por la metodología que proponía hubiera podido servir de instrumento útil para medir la eficiencia de la gestión de la Fundación.

IV RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones se efectúan con objeto de proponer mejoras en la gestión económico

financiera realizada por la Fundación en el supuesto caso de que ésta continuase su actividad con posterioridad a diciembre de 2005, fecha prevista de duración para la Entidad según sus estatutos.

1) Sería aconsejable que la Entidad introdujese, como criterio de evaluación y selección de las ayudas, un análisis sobre el nivel y la evolución del desempleo en los municipios receptores de las mismas.

2) Las convocatorias de ayudas deberían prever penalizaciones para las entidades que incumplan los compromisos de creación de empleo asumidos.

3) La Fundación debería incluir, entre las actuaciones de control y seguimiento efectuadas sobre la ejecución de las acciones que financia, algún procedimiento de control físico realizado sin previo aviso a la entidades que desarrollan las acciones.

4) La Fundación debería establecer un procedimiento adecuado para efectuar un cruce de información con las diferentes Administraciones Públicas que conceden ayudas similares, con objeto de evitar la percepción irregular de las mismas.

5) Sería recomendable que para la gestión de algunas becas de estudios se aplicaran, en las bases de las convocatorias, criterios similares a los requisitos exigidos para similares becas de estudios que son financiadas por Fundaciones del ámbito privado.

6) Se deberían establecer las debidas garantías jurídicas y financieras que evitasen perjuicios a la Fundación por cantidades anticipadas, así como para cubrir el resarcimiento derivado de hipotéticos incumplimientos por parte de los perceptores de ayudas.

7) La Entidad debería cuantificar sus objetivos con objeto de poder establecer comparaciones periódicas entre éstos y los resultados conseguidos, analizando las desviaciones y tomando las decisiones oportunas sobre la gestión.

Madrid, 6 de abril de 2006.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.

ANEXOS

ANEXO 1

EXPEDIENTES EXTRAÍDOS DE LA MUESTRA DE BECAS, CON DIFERENCIAS ENTRE LA BAREMACIÓN ASIGNADA Y LA QUE LE CORRESPONDERÍA

Número de expediente	Causa de la diferencia de baremación					No habrían superado el límite de la beca
	Acreditación de minería	Nota media	Curso completo	Renta	Minusvalía	
125928				✓	✓	
124132	✓	✓				x
126835	✓			✓	✓	x
123063				✓		
123349	✓					x
125670				✓		x
121833		✓				
125976	✓					
124363				✓		
123839						x
124645		✓	✓			x
125332		✓	✓			x
122537		✓	✓			
323384	✓					x
322091	✓					x
221480	✓					x
222205	✓					
220932			✓			
220440		✓				x
Total	8	6	4	5	2	11

ANEXO 2

EXPEDIENTES EXTRAÍDOS DE LA MUESTRA DE BECAS, QUE NO ACREDITAN LA VINCULACIÓN CON LA MINERÍA

Número de expediente	Tipo de beca	Acreditada la minería	Consecuencias de la falta de acreditación de la minería		
			No admisibilidad	No superaría el límite de concesión	
				Descontando los puntos de minería	Descontando los puntos de otros factores
126835	A	No consta			x
123349	A	No consta		x	
125976	A	No consta			
323384	Idioma	No consta	x	x	
322091	Idioma	No consta	x	x	
221480	Inform.	No consta		x	
222205	Inform.	No consta			
Total			2	4	1

251/000118 (CD)
771/000115 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Villablino (León) sobre la gestión económica financiera y presupuestaria y política de personal llevada a cabo entre 1998 y 2002, ambos inclusive, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de febrero de 2007.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN) SOBRE LA GESTIÓN ECONÓMICA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA Y POLÍTICA DE PERSONAL LLEVADA A CABO ENTRE 1998 Y 2002, AMBOS INCLUSIVE (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000118 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000115) EN SU SESIÓN DEL DÍA 19 DE DICIEMBRE DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de diciembre de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Villablino (León) sobre la gestión económica financiera y presupuestaria y política de personal llevada a cabo entre 1998 y 2002, ambos inclusive:

ACUERDA

Instar al Gobierno a que:

1. La corporación municipal elabore los presupuestos anualmente, dentro de los plazos legalmente establecidos, evitando las prórrogas de presupuestos de ejercicios anteriores.
2. Los presupuestos anuales del Ayuntamiento se elaboren cumpliendo el objetivo del equilibrio financiero entre gastos e ingresos.
3. La corporación municipal exija la presentación en plazo de las cuentas generales del Ayuntamiento, para proceder a su debate, aprobación y rendición dentro de los plazos legalmente establecidos.
4. El Ayuntamiento proceda a efectuar una relación de puestos de trabajo ajustada a sus necesidades y garantizar que los procesos de selección para su cobertura, cumplan los principios de transparencia, igualdad, mérito y capacidad.

5. Los responsables municipales programen las inversiones necesarias para el municipio de forma que los fondos públicos contribuyan adecuadamente a su desarrollo, contando con la financiación necesaria para acometerlas y estableciendo un calendario de ejecución razonable y adaptado a sus circunstancias.

6. En la contratación y adjudicación de obras, se respeten los principios de publicidad y transparencia establecidos en la normativa legal aplicable.

7. Inste al Ayuntamiento de Villablino a la inmediata adopción de cuantas medidas sean necesarias para que las Cuentas y Estados Anuales reflejen fielmente la verdadera situación financiera y patrimonial de la Entidad Local.

8. Inste al Ayuntamiento de Villablino a la inmediata realización de un Plan Financiero de Saneamiento, comprometiéndose, a ajustar los Presupuestos que hayan de aprobarse a las medidas recogidas en dicho Plan.

9. Inste al Ayuntamiento de Villablino a que las funciones de Secretaría, Intervención y Tesorería sean realizadas, tal y como exige la ley, por funcionarios de habilitación nacional, recabando, si fuera preciso, el auxilio del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de León.

10. Inste al Ayuntamiento de Villablino a abandonar la práctica denunciada por el Tribunal de Cuentas de fraccionamiento malicioso del objeto de los contratos con la finalidad de poder adjudicarlos por procedimiento negociado sin publicidad.

11. Inste al Ayuntamiento de Villablino a no incluir, entre los que han de servir de base para la adjudicación de los concursos, criterios contrarios a los principios de no discriminación e igualdad de trato en la selección de adjudicatario.

12. Inste al Ministerio de Economía y Hacienda a comprobar, antes de conceder autorización para la concertación de operaciones de crédito, que no se reconvierte endeudamiento a corto plazo en endeudamiento a largo plazo con infracción de los artículos 50 y 52 de la Ley de Haciendas Locales.

Instar al Tribunal de Cuentas a:

13. Evaluar los daños patrimoniales que haya podido sufrir el Ayuntamiento de Villablino, con exigencia, en su caso de la correspondiente responsabilidad contable, como consecuencia de la indebida utilización de procedimientos negociados sin publicidad para la adjudicación de contratos de obras, esgrimiendo inexistentes urgencias o fraccionando ilegalmente su objeto, así como por la utilización de criterios inadecuados de selección de contratistas.

14. Que, directamente o por encomienda al Consejo de Cuentas de Castilla y León, realice la fiscalización de la actividad económico financiera del Ayuntamiento de Villablino de los ejercicios 2005 y 2006.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2006.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN) EJERCICIOS 1998-2002

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 14.1 de la misma

disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión 20 de julio de 2006, Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Villablino (León), ejercicios 1998 a 2002. Asimismo, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y al Pleno de la Entidad Local según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

SUMARIO

	Páginas
1. INTRODUCCIÓN	87
1.1 Objetivos y alcance de la fiscalización	87
1.2 Características del municipio y organización del ayuntamiento.....	87
1.3 Marco legal	88
1.4 Trámite de alegaciones.....	89
2. PRESUPUESTOS.....	89
2.1 Elaboración y aprobación	89
2.2 Modificaciones presupuestarias	90
3. CUENTAS GENERALES	91
3.1 Opinión sobre las cuentas anuales de los ejercicios 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002	94
3.2 Remanente de tesorería.....	94
4. ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS	94
4.1 Liquidación del presupuesto de ingresos	95
4.1.1 Impuestos, tasas, precios públicos y otros ingresos.....	95
4.1.2 Transferencias y subvenciones.....	97
4.2 Liquidación del presupuesto de gastos	100
4.2.1 Gastos de personal	101
4.2.2 Otros gastos presupuestarios.....	103
5. TESORERÍA.....	105
6. ENDEUDAMIENTO FINANCIERO	105
7. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	106
7.1 Contratos de obras	106
7.1.1 Actuaciones preparatorias	106
7.1.2 Adjudicación de los contratos.....	107
7.1.3 Ejecución de los contratos	108
7.1.4 Situación final de las obras	109
7.2 Contratos de asistencia.....	111
8. CONCLUSIONES	113
9. RECOMENDACIONES	114
ANEXOS	115

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BEP	Bases de ejecución de los presupuestos.
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
RD 500/1990	Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2568/1986, de 28 de noviembre.
UNESCO	United Nations Education, Scientific and Cultural Organization.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2002, de 16 de junio.
MUNPAL	Mutualidad Nacional de Personal de la Administración Local.
TRRL	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
TRLHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
IRMC	Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
IVTM	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivos y alcance de la fiscalización

El Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 17 de diciembre de 2003 acordó incluir en su Programa de fiscalizaciones para el ejercicio 2004 la correspondien-

te a la gestión económica, financiera y presupuestaria y política de personal llevada a cabo entre 1998 y 2002, ambos años inclusive, por el Ayuntamiento de Villablino (León), a iniciativa de las Cortes Generales mediante Resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 17 de noviembre de 2003.

En virtud del artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y conforme a las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de 26 de mayo de 2004, los objetivos fijados para la fiscalización han sido:

— Verificar los procedimientos de control interno con el fin de determinar si fueron suficientes para garantizar una correcta actuación en la actividad económico-financiera.

— Comprobar si los estados contables y cuentas anuales de los ejercicios fiscalizados representan la situación financiera y patrimonial del Ayuntamiento y sus entes dependientes, de acuerdo con los principios y criterios que les son de aplicación.

— Analizar el cumplimiento de la legalidad en la gestión económico-financiera del Ayuntamiento.

1.2 Características del municipio y organización del Ayuntamiento

El Municipio de Villablino está situado en la Comarca de Laciana, al noroeste de la provincia de León y pertenece a la Comunidad Autónoma de Castilla-León; ocupa una superficie de 217 km² (el 1,39% de la de la provincia) y está integrado por catorce núcleos de población, siendo el más importante Villablino, capital del municipio al que da nombre. Su población ha descendido durante el periodo fiscalizado de 14.956 a 13.336 habitantes, por lo que la densidad bajó de 69 a 61 habitantes por km², tanto por la liquidación de la industria minera del carbón como en la extinción de formas tradicionales de vida y explotación del medio natural que han motivado el abandono de los pueblos.

La UNESCO tiene declarada la comarca de Laciana (junto con las de Babia, Omaña y Luna) reserva de la biosfera, lo que supone un reconocimiento del extraordinario patrimonio natural e histórico-artístico que se debe preservar encuadrado en su programa «El hombre y la biosfera».

Durante todo el periodo fiscalizado la Corporación no desarrolló en un reglamento orgánico propio la potestad de autoorganización que le confiere el artículo 4.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), por lo que el Ayuntamiento en concordancia con la organización general establecida en los artículos 35 y 119 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen

Jurídico de las Entidades Locales (ROF), tuvo constituidos los siguientes órganos:

Pleno.

Estuvo formado por diecisiete concejales y cuya composición, desde las elecciones municipales celebradas el 13 de junio de 1999, ha permanecido inalterada durante todo el periodo fiscalizado.

Alcalde.

El cargo ha estado ocupado por un único titular durante el periodo fiscalizado. No obstante, el Alcalde delegó en la Comisión de Gobierno y en concejales determinadas competencias.

Comisión de Gobierno.

Este órgano estuvo integrado por el Alcalde y cinco Concejales. Tras las elecciones municipales celebradas en 1999 le fueron transferidas las siguientes competencias del Pleno:

- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria.

- La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.

- La concertación de operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro del ejercicio económico, excediera del 10% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

- Las contrataciones y concesiones de toda clase, cuando su importe superase el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto del ejercicio —o del primer ejercicio en las operaciones plurianuales— y, en todo caso, los 60.101,21 €.

Durante todo el periodo fiscalizado el Alcalde, por su parte, delegó en la Comisión de Gobierno todas las atribuciones delegables señaladas en el artículo 21.1 de la LBRL.

Concejales Delegados.

En el ejercicio de 1998 y parte de 1999 existieron Concejalías Delegadas para seis áreas de actividad. Por Decretos de Alcaldía de 12 de julio y 9 de agosto de 1999 se modificó la organización, creándose nuevas concejalías y alterándose el reparto competencial. Hasta el final del periodo fiscalizado, fueron las siguientes:

- Personal.
- Deportes y Fiestas.
- Cultura, Turismo y Medio Ambiente.
- Obras y Urbanismo.
- Sanidad, Ferias y Mercados.

- Asuntos Sociales y Área de la Mujer.
- Economía y Hacienda.
- Educación, Juventud, Paz y Solidaridad.
- Servicios Municipales.
- Desarrollo Económico y Empleo, gestionada directamente por el Alcalde.

Comisiones Informativas Permanentes.

Como otros órganos complementarios han funcionado cinco Comisiones Informativas Permanentes, cada una de ellas encargada del estudio y seguimiento de los asuntos de varias áreas competenciales, que en su mayor parte se corresponden con las atribuciones de varias Concejalías Delegadas. La Comisión Especial de Cuentas, conforme con el artículo 127.3 del ROF actuó, asimismo, como Comisión de Economía y Hacienda.

Gestión de servicios.

El Municipio presta todos los servicios enumerados en el artículo 26 de la LBRL, realizando los de recogida y tratamiento de residuos a través de la Mancomunidad Montaña Occidental.

El Ayuntamiento tiene constituidos dos organismos autónomos (Patronato Municipal de Fiestas y Deporte y Residencia de la Tercera Edad) y la Sociedad de Gestión Laciana, S.A. de íntegra titularidad municipal, que durante el periodo fiscalizado, según ha manifestado la Entidad, no han tenido actividad alguna.

1.3 Marco legal

La legislación que ha regulado la actividad económico-financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento en el periodo fiscalizado se contiene fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y Ley 11/1999, de 21 de abril, de Modificación de la Ley 7/1985.

- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL)¹.

¹ El 10 de marzo de 2004 entró en vigor el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que deroga la Ley que estuvo vigente en los ejercicios fiscalizados. Las referencias en este Informe se realizan a la norma vigente en el momento correspondiente.

— Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla, en materia de presupuestos, el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales.

— Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.

— Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, sobre estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.

— Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

— Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.

— Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRL-CAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

— Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria².

— Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.

— Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

— Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la Reforma de la Función Pública.

1.4 Trámite de alegaciones

En cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas fueron remitidos a la Corporación y a las personas que fueron Alcalde-Presidente desde el inicio del periodo fiscalizado hasta el momento en que se finalizaron los traba-

jos de fiscalización, a fin de que pudieran alegar y presentar los documentos y justificantes que estimasen pertinentes.

El Alcalde-Presidente —que lo había sido también durante todo el periodo fiscalizado— presentó diversa documentación justificativa entre la que se encuentra un informe de Alcaldía sobre las actuaciones que se están llevando a cabo en relación con las recomendaciones del Tribunal, y dos informes del Interventor y de la Dirección Técnica de una de las obras, los cuales, aunque no pueden considerarse como alegaciones en el sentido previsto en el citado artículo 44 de la LFTCu, han sido analizados y valorados por el Tribunal de Cuentas y se adjuntan al presente Informe.

2. PRESUPUESTOS

2.1 Elaboración y aprobación

El Presupuesto general de 1998 se aprobó el 23 de octubre de 1997 y el de 1999 el 4 de septiembre de 1999, una vez iniciado para este último su período de vigencia. Para el año 2000 se prorrogó el presupuesto de 1999, que a su vez tuvo vigencia para casi todo el ejercicio 2001, ya que el correspondiente a este ejercicio se aprobó el 14 de diciembre de ese mismo año.

La falta de aprobación en plazo de los presupuestos anuales determina automáticamente la entrada en funcionamiento de la prórroga presupuestaria, prevista en el artículo 150.6 de la LHL, pero anula la función del presupuesto como instrumento de planificación y control de la actividad económica municipal.

Únicamente los presupuestos de 1998 y de 2002 fueron aprobados con anterioridad al 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio que debía aplicarse, conforme con el artículo 150 de la LHL.

En el cuadro siguiente se refleja el resumen de los presupuestos iniciales aprobados:

	(En miles de €)				
Presupuestos de ingresos	1998	1999	2000	2001	2002
1 – Impuestos directos	1.383,5	1.412,9	1.412,9	1.601,4	1.630,4
2 – Impuestos indirectos	60,1	90,2	90,2	294,5	114,2
3 – Tasas y otros ingresos	915,9	872,4	872,4	1.035,5	1.074,2
4 – Transferencias corrientes	2.177,0	2.067,0	2.067,0	2.697,1	2.493,9
5 – Ingresos patrimoniales	9,0	36,0	36,0	36,0	36,0
6 – Enajenación inversiones reales	---	---	---	311,0	0
7 – Transferencias de capital	---	2.847,9	---	405,6	3.365,2
8 – Activos financieros	---	---	---	---	---
9 – Pasivos financieros	180,3	685,2	---	685,2	---
TOTALES	4.725,8	8.011,6	4.478,5	7.066,3	8.713,9

² El 1 de julio de 2004, entró en vigor la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que deroga la Ley que estuvo vigente en los ejercicios fiscalizados.

	(En miles de €)				
Presupuestos de gastos	1998	1999	2000	2001	2002
1 – Gastos de personal	1.979,3	2.704,1	2.704,1	3.083,7	3.128,2
2 – Gastos en bienes y servicios	1.059,9	1.119,2	1.119,2	1.603,6	1.311,6
3 – Gastos financieros	323,8	228,4	228,4	313,0	329,0
4 – Transferencias corrientes	630,2	380,9	371,5	352,4	326,6
6 – Inversiones reales	287,9	3.578,7	---	1.097,0	3.131,0
7 – Transferencias de capital	---	---	---	174,3	12
8 – Activos financieros	---	---	---	---	0
9 – Pasivos financieros	444,7	0,3	0,3	442,3	475,5
TOTALES	4.725,8	8.011,6	4.423,5	7.066,3	8.713,9

Los anexos de personal exigidos en el artículo 149.1.c de la LHL no incluían a todo el personal del Ayuntamiento, por lo que los créditos iniciales que se consignaban en los presupuestos eran insuficientes para cubrir el coste total que debía asumirse. Este hecho motivó que parte de los gastos se reconocieran indebidamente en otros capítulos presupuestarios, incumpliendo el principio de especialidad presupuestaria.

Ninguno de los presupuestos aprobados incluía el anexo de inversiones a realizar en el correspondiente ejercicio, tal y como exigía el artículo 149.1.d de la LHL, impidiendo valorar la coherencia de los créditos consignados en el presupuesto de gastos con esta finalidad. La ausencia de una planificación de las inversiones repercutió en la incorrecta financiación de las obras que se acometieron y, además, determinó que algunas se

adjudicasen sin tener la consignación presupuestaria legalmente exigible.

Por otra parte, en el trámite de aprobación de los presupuestos de 2001 y 2002 se presentaron reclamaciones por no haber presentado el preceptivo informe económico-financiero al que hacía referencia el artículo 149.1.e de la LHL³ y por no haber incluido partidas de gastos que permitiesen imputar facturas por servicios prestados pendientes de reconocer y pagar. No obstante, estas reclamaciones no fueron atendidas y el presupuesto se aprobó finalmente en los términos inicialmente propuestos.

2.2 MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Las modificaciones de los créditos del presupuesto de gastos en los ejercicios fiscalizados fueron las siguientes:

	(En miles de €)				
Presupuestos de gastos	1998	1999	2000	2001	2002
1 – Gastos de personal	112,8	147,6	451,5	308,3	369,1
2 – Gastos bienes y servicios	702,1	903,5	705,6	89,0	187,1
3 – Gastos financieros	-18,8	---	---	94,1	---
4 – Transferencias corrientes	64,0	-62,4	-145,8	5,7	22,0
6 – Inversiones reales	18.703,8	16.579,7	14.744,6	7.914,6	5.281,7
7 – Transferencias de capital	240,4	---	98,2	---	22,1
8 – Activos financieros	---	---	---	---	---
9 – Pasivos financieros	3.905,2	---	---	5.119,8	---
TOTALES	23.709,5	17.568,4	15.854,1	13.531,5	5.882,0

En cada uno de los ejercicios se aprobaron modificaciones de crédito que incrementaron notablemente el presupuesto, lo que fue consecuencia de la falta de presupuestos específicos para cada ejercicio aprobados en plazo, la ausencia de una correcta planificación y el automatismo de la prórroga presupuestaria. La mayor

parte de las modificaciones correspondieron a inversiones reales (capítulo 6) y se financiaron por generación de créditos por ingresos y mediante la incorporación de remanentes de crédito y afectaron a las obras que se analizan en el 7.1 de este Informe relativo a los Contratos de obras.

Estas obras tuvieron plazos de ejecución superiores a un año y debieron haberse tramitado como gastos de carácter plurianual. Sin embargo, en el momento de la aprobación de los proyectos de obra, se incrementaba el crédito de la correspondiente partida en el presupuesto en vigor, en una cuantía equivalente

³ Este informe económico-financiero, que constituye parte de la documentación que debe unirse al presupuesto formado por el Presidente de la Entidad que somete a la aprobación del Pleno, debe exponer las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de créditos previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

al coste total de cada proyecto, y a fin de cada ejercicio se incorporaba al presupuesto siguiente el remanente de crédito de cada partida. Esta práctica incumplía el principio de anualidad presupuestaria.

Del análisis de la legalidad de los expedientes de modificación de crédito, se han observado los siguientes incumplimientos:

— En 1998 se aprobó un crédito extraordinario de 5.138.950,67 €, sin que se hubiese acreditado en el expediente que todos los ingresos que lo financiaban estaban efectivamente recaudados, ya que parte de la financiación correspondía a subvenciones de las que no existía siquiera compromiso de concesión, incumpléndose el artículo 36.1.b del Real Decreto 500/1990.

— En 1998 se aprobó por el Alcalde una transferencia de crédito por una cuantía total de 606.907,47 € que, conforme con el artículo 40.3 del Real Decreto 500/1990, debería haberse aprobado por el Pleno al tratarse de transferencias entre partidas pertenecientes a distinto grupo de función⁴. Además, se aprobaron bajas en créditos por 296.677,97 € que habían sido previamente incrementados con un crédito extraordinario y un suplemento de crédito, práctica prohibida por el artículo 41.1.a del Real Decreto 500/1990.

— En 2000 se aprobaron dos suplementos de crédito de 70.170,66 € para atender en parte las mismas necesidades que ya habían sido cubiertas mediante una transferencia de crédito, siendo una de las partidas ampliable por generación de nuevos ingresos. Este expediente había sido informado por el Interventor que, además, advirtió que los nuevos ingresos recibidos debieron haberse destinado a la reducción del remanente de tesorería negativo antes que a la financiación de modificaciones, dada la situación económico-financiera del Ayuntamiento.

3. CUENTAS GENERALES

La Cuenta General de 1998 fue aprobada por el Pleno de la Corporación el 1 de marzo de 2000, superado el plazo establecido en el artículo 193.4 de la LHL en seis meses. Por su parte las Cuentas de los ejercicios 1999 a 2002 se aprobaron por el Pleno de 9 de marzo de 2004, con significativos retrasos respecto de la fecha límite.

La aprobación y rendición de las Cuentas de estos cuatro últimos ejercicios se produjo como resultado de las múltiples reclamaciones realizadas al respecto por el Tribunal de Cuentas, que culminaron con la formulación por el Pleno del Tribunal de un requerimiento conminatorio en octubre de 2003 y, posteriormente, el 26 de febrero de 2004, con la concesión al Alcalde de un plazo final de diez días como trámite previo a la

imposición de multa, rindiéndose las Cuentas dentro de dicho plazo.

El Ayuntamiento tenía constituidos formalmente dos Organismos autónomos y una Sociedad mercantil, pero no realizaban ninguna actividad desde hacía varios ejercicios, y no se formularon cuentas anuales de ninguna de estas entidades dependientes, aun cuando conforme con el artículo 190 de LHL deberían formar parte de la Cuenta General municipal, toda vez que no constan disueltas ni liquidadas. Según informó el Ayuntamiento, ni los Organismos autónomos ni la Sociedad municipal mantenían propiedades o activos a su nombre ni eran sujetos de derechos y obligaciones frente a terceros.

Las Cuentas Generales de los ejercicios fiscalizados estuvieron integradas exclusivamente por las cuentas anuales del Ayuntamiento y, de los estados y cuentas que deberían formar parte conforme con la regla 416 de la ICAL, no incluyeron los estados de los compromisos de gasto adquiridos con cargo a ejercicios futuros, ni la segunda parte de los estados de la Deuda relativos a intereses. Asimismo, entre los anexos enumerados en la regla 425 de la ICAL, el Ayuntamiento no elaboró los estados de los compromisos de ingresos con cargo a ejercicios futuros ni los estados de gastos con financiación afectada.

En consecuencia, los estados financieros que integraron las cuentas anuales de los ejercicios fiscalizados fueron el Balance de Situación (anexo 1), la Cuenta de Resultados (anexo 2), el Cuadro de Financiación anual (anexo 3), la Liquidación de los Presupuestos (anexo 4), el Estado demostrativo de los Derechos a cobrar y Obligaciones a pagar procedentes de Presupuestos cerrados (anexo 5), el Estado de Tesorería (anexo 6) y el Estado de la Deuda (anexo 7).

Estos Estados están afectados por las siguientes deficiencias:

1.^a El Ayuntamiento, con carácter general, ha realizado gastos que superaban los créditos presupuestarios aprobados. Estas operaciones se contabilizaban en el momento en que se realizaban los correspondientes pagos, habiéndose producido cuatro situaciones diferentes:

a) Gastos atendidos con cargo a partidas presupuestarias de diferente naturaleza económica. Para cubrir parte de los gastos de personal (retribuciones y cuotas de la Seguridad Social), en cada ejercicio se ampliaron los créditos correspondientes para dar mayor cobertura a las necesidades. No obstante, estas medidas fueron insuficientes y se reconoció parte de los gastos de personal en conceptos y capítulos presupuestarios diferentes, tras haber agotado la disponibilidad presupuestaria en las partidas correspondientes sin haber tramitado otras modificaciones de crédito, incumpliendo la limitación por finalidad establecida en el artículo 153.1 de la LHL. Las cantidades indebidamente reconocidas y contabilizadas fueron las siguientes:

⁴ Contrariamente a lo señalado en la documentación remitida en el trámite de alegaciones, en este expediente de modificación se utilizaron partidas de los grupos de función 4 y 5 para financiar otras de los grupos 1, 2, 3 y 9.

	(En €)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Retribuciones imputadas a otros conceptos	544.720	270.309	226.303	511.990	
Seguridad Social imputada a otros conceptos	195.784	69.490	107.856		34.464
TOTAL	740.504	339.799	334.159	511.990	34.464

b) Gastos sin crédito presupuestario atendidos dentro del ejercicio de su devengo. Los pagos correspondientes a este tipo de gastos no se imputaron al presupuesto en vigor, sino que se contabilizaron como operaciones no presupuestarias con cargo a partidas pendientes de aplicación. A 31 de diciembre de 1998 el saldo de las partidas pendientes de aplicación ascendía a 946.649,37 € y al finalizar 2002, se había elevado hasta alcanzar los 3.300.286,37 €. De esta cantidad, 1.605.211,70 € correspondían a pagos de retribuciones y cuotas de la Seguridad Social (763.747,20 € del año 2000; 222.217,35 € de 2001; y 619.247,15 € de 2002).

c) Gastos realizados sin crédito presupuestario a pagar en ejercicio posterior al de su devengo. Estos gastos no se contabilizaban en el momento en que se generaban, sino que se reconocieron al efectuarse el pago, en función de las posibilidades presupuestarias y de tesorería. En general, estos gastos correspondían a servicios, suministros y obras. A 31 de diciembre de 2002 estaban pendientes de pago y de imputación presupuestaria gastos por 5.440.174,77 €, con el siguiente detalle:

— Servicios y suministros por valor de 1.492.050,32 € incluidos en el listado extracontable facilitado por el Ayuntamiento⁵.

— Servicios y suministros por valor de 3.948.124,45 € no incluidos en los listados municipales pero que estaban aprobados por la Comisión de Gobierno y que, asimismo, se han confirmado en las respuestas de los acreedores a las solicitudes de información realizadas por este Tribunal. De éstos, las deudas no reconocidas más importantes correspondían a obras del Centro Sanitario (3.087.537,27 €), a otras obras (199.237,52 €), a suministro eléctrico (506.808,58 €) y a servicios prestados por la Mancomunidad Montaña Occidental (120.928,46 €).

d) Gastos excedidos sobre los límites presupuestarios. En general, en todos los ejercicios, no se respetó la vinculación de los créditos autorizados en el presupuesto de gastos a nivel de grupo de función regulada en los artículos 28 y 29 del Real Decreto 500/1990, aunque por cuantías de escasa significación económica. En el ejercicio 1999, el total de gastos de personal reconocido en el presupuesto, además, superó en 8.778,52 € al total de los créditos definitivos aprobados para este capítulo no respetándose el carácter limitativo establecido en el artículo 156.2 de la LHL.

2.^a Se han contabilizado indebidamente ingresos en el capítulo 4 de Transferencias Corrientes por, al menos, 256.323,79 € (93.150,21 € en 1998; 62.460,63 € en 1999; 64.357,51 € en 2000, 19.207,73 en 2001 y 17.147,71 € en 2002) que correspondían a cuotas por prestación de servicios públicos que debieron haberse imputado en el capítulo 3 de Tasas y Otros Ingresos.

3.^a El Ayuntamiento anticipaba el reconocimiento de los derechos por subvenciones a recibir. Las cuantías de las subvenciones finalistas se imputaban al presupuesto de ingresos y, en consecuencia, se reconocían como derechos a su favor, en el momento en que recibía la notificación de la concesión por el órgano correspondiente, cuando lo procedente hubiera sido reconocer estos ingresos cuando el Ayuntamiento hubiera cumplido las condiciones y requisitos exigidos para cada uno de los pagos y la entidad concedente tuviese dictado el acto de reconocimiento de su correspondiente obligación. A 31 de diciembre de 2002, se habían reconocido indebidamente 824.237,27 € de subvenciones a percibir, con el siguiente detalle:

Entidad concedente	Año de notificación			TOTAL
	1998	2001	2002	
Diputación Provincial de León	271.601,85	240.888,64	110.360,39	622.850,88
Junta de Castilla y León			177.682,47	177.682,47
Asociación Cuatro Valles		23.703,92		23.703,92
TOTAL	271.601,85	264.592,56	288.042,86	824.237,27

De éstas, el Ayuntamiento el 7 de diciembre de 2001 había renunciado formalmente a la percepción de la subvención de 23.703,92 € de la Asociación Cuatro Valles por retrasos en la ejecución de las obras previs-

tas, y en 2003 renunció a 84.141 € de la Diputación Provincial de León por la Piscifactoría ante la imposibilidad de continuar la ejecución del proyecto.

4.^a No se han reconocido las obligaciones por devolución de ingresos indebidos correspondientes a tres expedientes de reintegro a favor del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC) por 207.083,34 €, acordados en marzo y abril de 2002.

⁵ El listado facilitado por el Ayuntamiento de facturas no contabilizadas a 31 de diciembre de 2002 asciende a 1.503.519,29 €. Sin embargo, este Tribunal tras el examen realizado ha reducido esta cuantía en 11.468,97 €, como consecuencia, entre otras razones, de la inclusión de facturas con interesado distinto del Ayuntamiento, duplicidades, errores en los importes y en el IVA, o la falta de soporte justificativo de algunos gastos relacionados en la lista facilitada.

5.^a La contabilización de algunos derechos que gestionaba directamente el Ayuntamiento, tales como el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, licencias de apertura, tasa de cementerios, tasa por uso de instalaciones deportivas, cuotas de cursos y cursillos, y otros, se ha realizado indebidamente con el criterio de caja y no con el criterio de devengo. Como consecuencia de ello, subsistían a 31 de diciembre de 2002 las siguientes operaciones no contabilizadas:

a) Liquidaciones del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana de 1999 aprobadas por la Comisión de Gobierno, por un importe de 37.193,82 €, que no se han puesto a disposición del Tribunal de Cuentas ni consta que se hayan realizado las pertinentes gestiones de cobro.

b) Derechos por 36.521,93 € derivados de los convenios con MSP detallados en el subapartado 4.1.2.2.

Las relaciones del Ayuntamiento con la empresa MSP se contabilizaron bajo el criterio de caja y sin aplicar el principio de no compensación de ingresos y gastos. En los ejercicios 1999 y 2000 no se reconocieron ingresos como consecuencia de la compensación de los importes a favor del Ayuntamiento con unos anticipos recibidos y contabilizados en 1998 y con gastos atendidos por la empresa por cuenta del Ayuntamiento, y en 2001, los derechos reconocidos (211.097,55 €) están igualmente compensados con gastos atendidos por la empresa por cuenta del Ayuntamiento.

6.^a Los ingresos que por cuenta del Ayuntamiento gestionaba el Servicio de Recaudación de la Diputación Provincial se registraban conforme con el criterio de devengo, si bien se han producido los siguientes errores:

a) Bajas e insolvencias por 174.770,45 € de varios tributos comunicadas por el Servicio de Recaudación no registradas por el Ayuntamiento, con el siguiente detalle por ejercicios:

Cta. Anual	(En €)
1998	50.185,11
1999	53.350,96
2000	37.373,66
2001	11.323,17
2002	22.537,55
TOTAL	174.770,45

b) Los fondos líquidos transferidos por el Servicio de Recaudación correspondientes a las certificaciones de descubierto de los ejercicios 1999, 2000 y 2001 se registraron en conceptos no presupuestarios, por lo que en los presupuestos no figuran la recaudación de derechos previamente liquidados, los derechos recaudados, las bajas por las datas, ni el gasto por el premio de cobranza⁶ a favor del Servicio, por los siguientes importes:

⁶ En el ejercicio 2001, el premio de cobranza está reconocido en el presupuesto de gastos, pero los ingresos están contabilizados en una cuenta no presupuestaria.

	(En €)		
	1999	2000	2001
<i>En presupuestos de ingresos:</i>			
Derechos recaudados	17.061,15	14.350,95	7.587,53
Anulaciones y otras datas (-)	19.444,36	2.765,00	1.708,83
<i>En presupuestos de gastos:</i>			
Premio de cobranza	1.598,37	820,68	628,01

c) En 2002, no se contabilizaron ingresos por 14.116,90 € correspondientes a recibos de diversos impuestos.

d) En 2002, tampoco se contabilizaron 45.160,27 € de derechos pendientes de cobro por certificaciones de descubierto y otros conceptos que se encontraban en gestión de cobro por el Servicio de Recaudación.

7.^a La deuda viva a 31 de diciembre de 2002 era de 5.700.240,53 €, y sin embargo el estado de la Deuda refleja un capital pendiente de 5.470.627,74 €. La diferencia corresponde a los vencimientos no atendidos a la fecha correspondiente, si bien está reconocida como obligaciones pendientes de pago.

8.^a No han podido verificarse los ajustes realizados al resultado presupuestario, conforme establece la regla 347 de la ICAL, ya que el Ayuntamiento no mantiene un sistema de control de los proyectos de esta naturaleza.

9.^a El Ayuntamiento no ha registrado ninguna provisión que compense los posibles derechos de difícil o dudoso cobro. De conformidad con el criterio establecido en las BEP, esta provisión debería haber ascendido en 2002 a 281.328,77 €, ya que debía cubrirse el 100% de los derechos que subsistieran con una antigüedad superior a 24 meses.

10.^a Además de las deficiencias anteriores que afectan en conjunto a los diferentes estados de la Cuenta General, los Balances de Situación, la Cuenta de Resultados y el Cuadro de Financiación de cada ejercicio fiscalizado adolecen de las siguientes anomalías:

a) No ha podido confirmarse la exactitud de los bienes integrantes de las rúbricas de inmovilizado ni su valoración, ante la ausencia de inventarios, del insuficiente desglose contable y de la falta de un sistema de control y seguimiento de los proyectos de inversión. Además, el sistema informático producía duplicidades en la contabilización de las altas en cuentas de inmovilizado, sin que los ajustes para su corrección hayan eliminado en su totalidad dichos errores, habiéndose comprobado una sobrevaloración de la cuenta de Construcciones en los ejercicios 2001 y 2002 por una cuantía de, al menos, 172.801,46 €.

b) El sistema informático contable tiene errores en la configuración de la conversión de partidas presupuestarias a cuentas de contabilidad financiera, no respetando la naturaleza de algunas operaciones. En 2002, se imputaron como gastos de personal 41.118,93 €, de los cuales 31.067,47 € correspondían a reparación y mantenimiento de edificios y 10.051,46 € a inversiones (3.^a certificación de la obra en el Puente sobre el Río Sil en Villaseca y tasas correspondientes a la Confederación Hidrográfica).

c) Las enajenaciones de inmuebles realizadas en estos ejercicios —11 expedientes por un total de 393.768,31 € (158.007,27 € en 2000; 172.801,46 € en 2001; y 62.959,59 € en 2002)— se han dado de baja en sus correspondientes rúbricas por el valor de la enajenación y no por el valor histórico con que el que en su momento fueron contabilizadas.

d) Las inversiones en infraestructuras y bienes destinados al uso general, mientras están ejecutándose, se contabilizan en una única cuenta del subgrupo 22, por lo que no existe detalle individualizado de estas inversiones. Cuando se terminan y las infraestructuras entran en funcionamiento, los importes correspondientes no se traspasan a la cuenta de Patrimonio como establece el Plan contable⁷. Este hecho determina que todas las inversiones queden reflejadas como activos en el Balance de situación y que la cuenta de Patrimonio no registre variaciones durante todos los ejercicios fiscalizados. De los 18.288.666,56 € que figuran de saldo en esta cuenta a 31 de diciembre de 2002, al menos 6.665.192,18 € corresponden a infraestructuras finalizadas a dicha fecha.

e) Los resultados negativos acumulados de ejercicios anteriores (1.265.478,22 € a fin de 2002) se mantienen en la cuenta 130—Resultados pendientes de aplicación, sin haberlos traspasado a la cuenta 100 – Patrimonio.

f) La contabilidad de 2001 refleja una duplicidad de 11.717,81 € en ingresos por el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), licencias urbanísticas y devoluciones de otros conceptos.

3.1 Opinión sobre las cuentas anuales de los ejercicios 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002

El Balance de situación, la cuenta de Resultados, y las liquidaciones de los Presupuestos del Ayuntamiento de Villablino, como consecuencia de las deficiencias descritas en el epígrafe 3 no expresan la imagen fiel del patrimonio ni de la situación financiera del Ayuntamiento a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados ni de los resultados de sus operaciones, de los recursos obtenidos y aplicados ni de la liquidación de los presupuestos de ninguno de los ejercicios fiscalizados, de conformidad con los principios y normas de contabilidad aplicables recogidas en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local y en el Plan General de Contabilidad adaptado a la Administración Local.

3.2 Remanente de tesorería

El artículo 93.2.d) del Real Decreto 500/1990 establece que, como consecuencia de la liquidación del presupuesto, debe determinarse, entre otras magnitudes, el Remanente de tesorería, cuyo estado demostrativo forma parte de los anexos que deben adjuntarse con las Cuentas Anuales.

De conformidad con el artículo 172.2 de la LHL este saldo contable se calcula sumando los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro a 31 de

diciembre y restando las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, debiendo minorarse con los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación y, asimismo, deben tenerse en cuenta los ingresos realizados afectados a gastos pendientes de ejecución.

Desde este punto de vista, el saldo positivo del Remanente de tesorería constituye un recurso financiero para la Entidad, dado que significa el exceso de activos líquidos y realizables sobre los pasivos exigibles a corto plazo, representativo del margen de financiación disponible para acometer en el ejercicio siguiente nuevos o mayores gastos que los presupuestados inicialmente. Por el contrario, si el signo es negativo, la aplicación del principio de equilibrio financiero impone la necesidad de obtener financiación adicional para compensar el exceso de las obligaciones pendientes de pago sobre los derechos y disponibilidades para afrontarlas. En este supuesto, la Entidad está obligada a adoptar una serie de medidas de saneamiento que están reguladas en la LHL.

En los ejercicios 1998 a 2001, ambos inclusive, el remanente de tesorería total fue aprobado con signo positivo, en tanto que en 2002 se aprobó negativo en 4.185.175,04 €, con 235.143,02 € de remanente sujeto a gastos con financiación afectada, lo que en definitiva suponía un déficit de remanente para gastos generales de 4.420.318,06 €. Sin embargo, estas cifras no reflejan correctamente la situación financiera del Ayuntamiento debido a las deficiencias que se han expuesto en el epígrafe 3.

Por el efecto de las mismas, el Remanente negativo para gastos generales a 31 de diciembre de 2002 sería 11.091.460,01 €, lo que supone el 127% del presupuesto inicial y un desequilibrio de 831,69 € por habitante.

Por otra parte, el Ayuntamiento no lleva a cabo un seguimiento de los proyectos de gasto con financiación afectada tal y como establece la ICAL, por lo que no es posible un pronunciamiento sobre la razonabilidad de la cuantía consignada como remanente afectado a gastos con financiación afectada. El Ayuntamiento estima su cuantía en función de los remanentes de crédito incorporables al ejercicio inmediato siguiente.

La existencia de una delicada situación económica originó en septiembre de 1997 que el Pleno municipal encargara unos estudios sobre un plan de saneamiento financiero del Ayuntamiento. Como conclusión de estos estudios se alertaba de los progresivos crecimientos del ahorro negativo y de las deudas sin consignación presupuestaria. Sin embargo, no consta que formalmente el Pleno del Ayuntamiento hubiese adoptado medidas que evitasen el incremento de la situación deficitaria.

4. ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios fiscalizados se acompañan en el anexo 4, cuyos totales se resumen en el siguiente cuadro:

⁷ Las referencias al Plan contable están hechas al Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local (anexo 1 de la Instrucción de Contabilidad de la Administración Local, aprobada mediante Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de julio de 1990).

(En miles de €)

INGRESOS	Previsiones iniciales	Modific.	Previsiones definitivas	Derechos liquidados	Recaudación Líquida
1998	4.725,9	23.709,5	28.435,4	17.110,3	12.611,5
1999	8.011,6	17.568,4	25.580,0	5.533,5	4.412,2
2000	4.478,5	15.854,1	20.332,6	15.351,7	10.113,2
2001	7.066,3	13.531,5	20.597,8	11.598,4	10.610,6
2002	8.713,9	5.882,0	14.595,9	6.505,3	4.998,4

GASTOS	Créditos iniciales	Modific.	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Pagos Líquidos
1998	4.725,9	23.709,5	28.435,4	11.738,8	10.307,6
1999	8.011,6	17.568,4	25.580,0	9.930,8	7.928,0
2000	4.423,5	15.854,1	20.277,6	10.899,3	8.763,8
2001	7.066,3	13.531,5	20.597,8	15.285,9	13.141,4
2002	8.713,9	5.882,0	14.595,9	10.718,4	6.933,1

Los resultados presupuestarios, conforme con las liquidaciones rendidas, fueron los siguientes:

(En miles de €)

	1998	1999	2000	2001	2002
+ Derechos reconocidos netos	17.110,3	5.533,5	15.351,7	11.598,4	6.505,3
- Obligaciones reconocidas netas	11.738,8	9.930,8	10.899,3	15.285,9	10.718,4
= Resultado presupuestario	5.371,5	-4.397,3	4.452,4	-3.687,6	-4.213,1
+/- Ajustes al rtdo. Presupuestario	2.268,1	4.422,7	1.108,2	3.685,0	4.288,5
= Resultado presupuestario ajustado	7.639,6	25,4	5.560,6	-2,6	75,4

No obstante, tanto los derechos reconocidos como las obligaciones reconocidas y los ajustes al resultado presupuestario están afectados por las deficiencias que se han descrito en el epígrafe 3, no siendo representativas de la ejecución presupuestaria de ninguno de los ejercicios fiscalizados.

4.1 Liquidación del presupuesto de ingresos

El resumen de los derechos reconocidos registrados en las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios fiscalizados es el siguiente⁸:

(En €)

CAPÍTULO	1998	1999	2000	2001	2002
1. Impuestos directos	1.271.679	1.312.159	1.623.954	1.631.988	1.605.564
2. Impuestos indirectos	85.445	79.534	91.886	61.667	99.171
3. Tasas y otros ingresos	761.014	792.847	967.565	976.098	952.183
4. Transferencias corrientes	2.838.980	2.731.417	2.584.094	2.289.919	2.507.815
5. Ingresos patrimoniales	641	6.790	73.526	23.437	6.408
6. Enajenación inversiones reales	---	---	158.007	172.801	62.960
7. Transferencias de capital	6.576.866	610.781	9.852.684	496.356	1.271.205
8. Activos financieros	---	---	---	---	---
9. Pasivos financieros	5.575.667	---	---	5.946.091	---
TOTALES	17.110.292	5.533.528	15.351.716	11.598.357	6.505.306

4.1.1 Impuestos, tasas, precios públicos y otros ingresos

Los principales recursos de esta naturaleza reconocidos en los presupuestos del Ayuntamiento en el período fiscalizado fueron los siguientes:

⁸ La liquidación de ingresos de los ejercicios fiscalizados se acompañan en el anexo 4.

	(En €)				
Tributo	1998	1999	2000	2001	2002
IBI Urbana	636.083	623.724	810.322	815.893	834.008
IBI Rústica	14.045	14.359	16.278	16.079	15.565
I. A. Económicas	231.161	253.971	259.741	264.897	223.606
I. Vehículos T.M.	388.519	417.729	534.978	534.189	529.202
Resto Capítulo 1	1.871	2.376	2.635	930	3.183
Total Capítulo 1	1.271.679	1.312.159	1.623.954	1.631.988	1.605.564
ICIO	85.445	79.534	91.886	61.667	99.171
Total Capítulo 2	85.445	79.534	91.886	61.667	99.171
Recogida de basuras	200.636	220.781	279.657	278.360	231.873
Suministro de agua	187.762	194.729	255.282	258.453	256.956
Alcantarillado	54.536	56.454	70.916	69.799	70.207
Matadero	48.444	60.008	46.934	57.058	45.638
Resto Capítulo 3	269.636	260.875	314.776	312.428	347.509
Total Capítulo 3	761.014	792.847	967.565	976.098	952.183
TOTALES	2.118.138	2.184.540	2.683.405	2.669.753	2.656.918

La Diputación Provincial de León tiene encomendada la recaudación en período voluntario de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles (IBI), tanto de naturaleza rústica como urbana, Actividades Económicas (IAE) y Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), así como en general la recaudación ejecutiva de toda clase de tributos. El Ayuntamiento no ha facilitado al Tribunal de Cuentas los acuerdos de delegación de funciones relativos al IAE y al IVTM ni los de la gestión y recaudación de valores en período ejecutivo.

La gestión del Servicio de Recaudación Provincial se refleja en las correspondientes cuentas de recaudación que este organismo elabora y presenta ante el Ayuntamiento; sin embargo, estas cuentas o liquidaciones no se han aprobado por ningún órgano municipal ni se han sometido a ninguna labor de control, ya que no se ha constituido ninguna comisión liquidadora y ni siquiera se han efectuado recuentos de valores pendientes de cobro. En las cuentas de recaudación de certificaciones de descubierto presentadas por el Servicio provincial no figura el devengo o cobro de cantidad alguna por intereses de demora.

En relación con la gestión de los impuestos, tasas y precios públicos debe señalarse lo siguiente:

1.º No consta la aprobación de los padrones tributarios de IBI (rústica y urbana), IAE, IVTM de ninguno de los ejercicios fiscalizados, a excepción del correspondiente al IVTM de 2000.

2.º Tampoco se han aprobado padrones de las tasas de recogida de basuras, suministro de agua potable y alcantarillado de los años 1998, 1999, 2000 y 2001 y primer trimestre de 2002.

3.º Los padrones correspondientes al IVTM del ejercicio 2000 y los de las tasas de recogida de basuras, suministro de agua potable y alcantarillado correspondientes a los trimestres 2.º, 3.º y 4.º de 2002 se aproba-

ron por la Comisión de Gobierno sin que se le hubiese delegado esta competencia.

4.º Las ordenanzas reguladoras de ciertas tasas presentan las siguientes deficiencias para la determinación de los supuestos, sujetos tributarios, base imponible y otros elementos esenciales de la exacción:

a) Las ordenanzas de las tasas de Asistencia a la Escuela Municipal de Música; de Ocupación de terrenos de uso público con fines particulares, de Ocupación de subsuelo, suelo y vuelo de la vía pública y de Entrada de vehículos, reserva de vía pública para aparcamiento y carga y descarga no contienen disposiciones relativas a la determinación del hecho imponible, responsables tributarios y de la existencia o no de exenciones.

b) La ordenanza de la tasa por suministro de agua potable no contiene disposiciones relativas a la determinación del hecho imponible ni de los responsables tributarios.

c) La ordenanza de la tasa de Servicios y actividades en el Polideportivo Municipal no contiene disposiciones relativas a la determinación de los responsables tributarios.

d) Las ordenanzas de las tasas de Apertura de establecimientos y de Expedición de licencias urbanísticas no regulan la determinación de la existencia o no de exenciones tributarias.

e) La ordenanza de la tasa de Cementerios no contiene disposiciones relativas a la determinación del momento de devengo y regímenes de declaración e ingreso.

5.º La ordenanza reguladora del IVTM vigente en los años 1998 y 1999 fijaba como base la anterior a la establecida en 1994. Como consecuencia de ello, se ha dejado de ingresar en esos ejercicios el incremento legal del 5% determinado a partir de 1994, lo que ha

supuesto un perjuicio de 19.425,92 € en 1998 y 20.886,47 € en 1999. En esta misma ordenanza, la tarifa aplicable a los camiones de 3.000 a 9.999 kg. de peso era inferior a la resultante de multiplicar la base imponible por el coeficiente aprobado.

6.º No consta la existencia de estudios ni memorias técnico-económicas para la determinación de los importes de diversas tasas⁹, lo que de conformidad con el artículo 20 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, determinaría la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinan las cuantías de las tasas.

7.º En relación con los estudios económicos para la implantación de otras 10 tasas se han advertido, en general, las siguientes deficiencias o carencias que ponen de manifiesto una indebida justificación de las cuantías de las tasas:

a) Ausencia de un sistema de contabilidad de costes que permita estimar los importes mínimos que cubran los gastos de cada actividad financiada con tasas.

b) Utilización de datos históricos en las estimaciones realizadas, sin haber tenido en cuenta la previsible evolución de la demanda que podría afectar al equilibrio económico del servicio.

c) Equiparación de gastos presupuestarios con costes.

d) Falta de consideración en los estudios de diversos gastos, tales como comisiones bancarias por recaudación de recibos o de energía eléctrica, teléfono, calefacción y seguros de los bienes afectos a la prestación de servicios.

e) Falta de bases justificativas en la consideración de los elementos de inmovilizado afectos a la prestación de los servicios y del porcentaje establecido como amortización técnica a imputar como coste. El porcentaje aplicado es único con independencia de la naturaleza de los bienes afectos.

f) Falta de bases coherentes que justifiquen los porcentajes aplicados para el cálculo de los costes indirectos de administración.

8.º La cuota de una liquidación de IIVTNU, aprobada por la Comisión de Gobierno de 25 de junio

de 2002, fue inferior en 639,94 € a la que hubiera correspondido por la aplicación de la Ordenanza fiscal reguladora.

9.º En el periodo fiscalizado, se han acordado anulaciones de liquidaciones por 437.463,12 €, sin que conste ningún informe técnico o económico que justifique la pertinencia de las bajas.

10.º Se acordaron prescripciones de derechos por 45.645,10 € justificadas por la antigüedad de las deudas, sin que se haya aportado documentación que permita verificar que hubiera transcurrido el tiempo legalmente exigido para tal supuesto.

11.º Se acordó dar de baja por insolvencia 1.652,12 € correspondientes a un anticipo a un empleado que había cesado varios años antes, sin que haya quedado evidenciado que el Ayuntamiento, previamente, había adoptado las medidas pertinentes para resarcirse de la deuda.

12.º Respecto de los ingresos gestionados y recaudados directamente por el Ayuntamiento a través de entidades financieras, no consta ningún acuerdo municipal en el que se les nombrara entidades colaboradoras de recaudación ni la existencia de contratos específicos que regulasen las condiciones del servicio. En consecuencia, el coste y condiciones de la recaudación de los recibos de agua, basura y alcantarillado están determinados unilateralmente por las entidades financieras.

13.º El Ayuntamiento no ha liquidado a las empresas suministradoras de energía eléctrica la tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías municipales de los ejercicios 1998 y 1999. Únicamente se contabilizó en 1998 un derecho de 24.040,48 € referido a una de las empresas sin ningún tipo de soporte que justificase la cuantía, correspondiendo a una mera estimación. El Ayuntamiento convino con una de estas empresas el aplazamiento de la deuda que mantenía por consumo eléctrico, sin considerar los posibles derechos a su favor como consecuencia de esta tasa.

4.1.2 Transferencias y subvenciones

Las principales transferencias y subvenciones reconocidas en el presupuesto de ingresos en el periodo fiscalizado fueron las siguientes:

⁹ Son las tasas de Cementerios, Licencia de apertura de establecimientos, Licencia de auto-taxis y demás vehículos de alquiler, Expedición de licencias urbanísticas, Retirada y depósito de vehículos que dificulten gravemente la circulación en la vía pública, Servicio de matadero y acarreo de carnes, Apertura de calcatas o zanjas en terreno de uso público y cualquier remoción del pavimento o aceras en la vía pública.

	(En €)				
	1998	1999	2000	2001	2002
CORRIENTES					
Participación Tributos Estado	1.657.186	1.651.353	1.651.354	1.651.325	1.651.354
Otras transferencias del Estado	658.911	653.038	588.004	0	0
De la Comunidad Autónoma	13.575	236.181	206.115	333.565	149.578
De la Diputación Provincial	84.519	78.331	61.299	58.269	418.006
Otras transferencias corrientes	424.789	112.514	77.322	246.760	288.877
Total Transf. corrientes (cap. 4)	2.838.980	2.731.417	2.584.094	2.289.919	2.507.815
DE CAPITAL					
Del Estado	5.447.582	0	8.663.589	0	0
De la Comunidad Autónoma	182.498	484.568	1.044.852	128.617	1.096.450
Planes Obras y Servicios	216.893	126.213	144.243	355.719	159.755
Otras transf. Dip. Provincial	691.164	0	0	0	15.000
Otras transferencias de capital	38.729	0	0	12.020	0
Total. Transf. de capital (cap. 7)	6.576.866	610.781	9.852.684	496.356	1.271.205
TOTALES	9.415.846	3.342.198	12.436.778	2.786.275	3.779.020

4.1.2.1 Gestión de las subvenciones finalistas concedidas

La mayor parte de las obras realizadas por el Ayuntamiento, que se analizan en el subepígrafe 7.1, contaban con financiación proveniente de otras Administraciones como consecuencia de la inclusión de los proyectos municipales entre los programas subvencionables de aquéllas.

No obstante, los retrasos en la ejecución de las obras obligaron al Ayuntamiento, con carácter general, a solicitar sucesivas prórrogas a los entes concedentes de las subvenciones para justificar la correcta aplicación de

las mismas, destacando especialmente los siguientes casos:

1.º La Diputación Provincial concedió prórrogas hasta de cuatro años para que el Ayuntamiento justificase la utilización de la subvención en la obra de la Casa Lacianiega, y de casi 3 años en la del Vivero de Empresas.

2.º La falta de justificación ante el IRMC de diversas obras en las que participaba motivó que se haya requerido la devolución de las subvenciones concedidas, estando pendientes de reintegro las siguientes:

	(En €)
Casa Lacianiega ¹⁰	183.882,42
Aula de Interpretación	124.909,44
Matadero	78.786,97
Reforma del centro ocupacional	3.386,93
TOTAL	390.965,76

3.º Los retrasos y la dificultad de cumplir con las fechas comprometidas o la imposibilidad de continuar ciertas obras originaron la renuncia del Ayuntamiento a la percepción de las siguientes subvenciones ya otorgadas:

(En €)		
Concedente	Obra financiada	Subvención
Asociación Cuatro Valles	Albergue Rural Caboalles	24.915,66
Asociación Cuatro Valles	Casa Lacianiega	23.703,92
Diputación Provincial	Piscifactoría	84.141,00
Diputación Provincial	4º cert. 2ª fase Avda. Bierzo	15.050,05
TOTAL		147.810,63

De éstas, la subvención de la Asociación Cuatro Valles (por la reforma de la Casa Lacianiega) y la de la Diputación de León (por la construcción de la Piscifactoría) permanecían reconocidas como pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2002.

¹⁰ La devolución de esta subvención es la única que el Ayuntamiento tiene reconocida contablemente. Las devoluciones de las otras tres subvenciones no constan reconocidas, deficiencia que se recoge en el epígrafe 3.

En relación con la justificación de las subvenciones deben destacarse las siguientes irregularidades:

1.º La obra Vivero de Empresas no se liquidó hasta julio de 2002, pero en junio de 2001 se había justificado ante el IRMC su terminación.

2.º El proyecto de la obra del Albergue de Caboalles carecía del visado del Colegio de Arquitectos. Solicitado dicho proyecto por la Diputación como docu-

mentación necesaria para justificar la inversión, el Ayuntamiento indicó que había sido supervisado por los servicios técnicos municipales, lo que no fue aceptado, estando aún pendiente de abono la subvención de 24.915,66 €.

3.º La obra del Centro Sanitario, en 1998, fue inicialmente subvencionada por el IRMC en 11.551.452,65 €. A pesar de que se realizaron obras por importes superiores a los contratados sin tramitación de expediente, el IRMC en 2004 subvencionó los excesos no contratados y otros gastos relacionados con la obra, incluidos los intereses de demora por retraso en el pago de las certificaciones al contratista, hasta una cantidad final de 14.719.977,25 €. Sin embargo, en la cantidad final subvencionada, el Ayuntamiento incluyó el coste de un estudio para diagnóstico de la situación sanitaria del municipio que, anteriormente había sido objeto de subvención por Caja España por importe de 21.035,42 €, por lo que el Ayuntamiento ha percibido indebidamente esta cantidad del IRMC.

4.º En relación con la subvención otorgada por la Junta de Castilla y León en 2002 para realizar los estudios previos para la puesta en marcha de este Centro Sanitario, debe indicarse lo siguiente:

a) Para el cobro de la subvención de 111.268,92 € se certificó que se habían reconocido gastos por 119.177,33 €, aunque sólo constaban contabilizados 106.032,41 €. Además, en el momento en que el Alcalde remitió a la Junta la documentación justificativa, se había recibido una propuesta de liquidación de la empresa encargada indicando que se había ejecutado el

58,1% de la prestación, lo que significaba que el gasto en ese momento sería de 95.555,75 €, importe inferior al contabilizado. Por ello, se percibieron indebidamente al menos 15.713,17 €.

b) Se han abonado a la empresa 32.906,61 €, por lo que restan 78.362,31 € pendientes de pago, a pesar de que se ha cobrado la correspondiente subvención.

5.º En el año 2001 se concedió por la Junta de Castilla y León una subvención de 63.106,27 € para la Revisión del Planeamiento General y Cartografía. De esta ayuda, únicamente consta el ingreso en 2001 de un anticipo de 18.931,88 € y no hay constancia de que el Ayuntamiento haya iniciado actuaciones con esta finalidad o formalizado algún contrato con dicho objeto. El incumplimiento de las condiciones de la subvención ha supuesto una financiación irregular del Ayuntamiento y el ente concedente podría exigir de éste la devolución del anticipo con los intereses de demora correspondientes.

6.º Para mantener el control sobre las subvenciones recibidas del IRMC, el Ayuntamiento mantenía cuentas corrientes independientes para cada una de las obras financiadas por éste, a través de las cuales canalizar los cobros y pagos correspondientes. Sin embargo, por el principio de caja única, y como consecuencia de las tensiones de tesorería para atender las obligaciones ordinarias del Ayuntamiento, se han utilizado de manera generalizada fondos ingresados en estas cuentas para atender otras obligaciones por un total de 1.207.219,77 €, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

(En €)

Pagos realizados con ingresos procedentes de subvenciones	TOTAL	Proyectos de obra afectados			
		Centro Sanitario	Polígono Industrial	Vivero de Empresas	Matadero Municipal
Nóminas de personal municipal	567.822	228.386	---	273.325	66.111
Póliza sanitaria	67.677	67.677	---	---	0
Gastos financieros	59.126	7.889	5	29.484	21.748
Obligaciones con la Mancomunidad					
Montaña Occidental	30.040	---	12.020	18.020	0
Otras obras	40.811	---	7.015	33.796	0
Fiestas patronales	210.354	---	---	---	210.354
Compensar saldos negativos en otras cuentas operativas	81.137	---	---	---	81.137
Deuda con empresa hidroeléctrica	150.253	---	---	150.253	0
TOTAL	1.207.220	303.952	19.040	504.878	379.350

7.º La utilización de fondos de las cuentas especiales para subvenciones a fines distintos limitó o impidió el control para el que fueron constituidas, llegándose a solicitar a otras instancias subvenciones para las mismas obras como consecuencia de la insuficiencia del saldo disponible en la cuenta específica. Así, el 3 de agosto de 2001 el Ayuntamiento solicitó, y obtuvo, de la Junta de Castilla y León una subvención de 545.718,99 € para «la finalización de la ejecución»

de la obra del Vivero de Empresas, cuya última certificación, sin embargo, se había emitido en el mes de junio de 2001, con un coste total de 2.134.565,78 €. El Ayuntamiento tenía financiada esta obra con subvenciones del IRMC y de la Diputación Provincial por 1.562.918,73 € y con un préstamo de 293.047,26 €.

El resultado final supuso la obtención de subvenciones de tres órganos distintos por una cuantía total de 2.108.637,72 € que, aunque no excede del coste

total de la obra, pone de manifiesto que el préstamo afectado a este proyecto fue utilizado en su mayor parte para financiar otras operaciones.

A pesar de haber dispuesto de una financiación total de 2.401.684,98 € para esta obra, a 31 de diciembre de 2002 sólo se había abonado al contratista 1.468.917,48 €. La demora superior a los dos meses desde que se emiten las certificaciones en el pago a los contratistas da lugar al devengo de intereses de demora a favor de éstos, de conformidad con el artículo 99 del TRLCAP.

4.1.2.2 Transferencias corrientes por convenios con MSP

El Ayuntamiento y la Sociedad MSP, principal empresa minera de la comarca, suscribieron diversos convenios por los que, entre otras cuestiones, se regulaban las autorizaciones administrativas necesarias para las explotaciones de interior y a cielo abierto, accesos, infraestructuras, instalaciones auxiliares, etc.

Algunos de estos convenios dieron origen a ingresos en el Ayuntamiento en el capítulo 4 de Transferencias corrientes, que totalizaron 751.565,68 € (309.521,23 en 1998; 211.097,55 € en 2001 y 230.946,90 € en 2002).

En el convenio de 30 de mayo de 1996, que estuvo vigente en 1998, se pactó una contraprestación anual de 120.202,42 €, sin que figure la forma en que se determinó la cuantía de las contraprestaciones municipales.

En 1998, se cobraron 309.521,23 €, como consecuencia de que el 16 de junio de 1998, cuando se habían percibido 9.015,18 €, se acordó entre las partes un anticipo de 180.303,63 € en el propio mes de junio y otro de 120.202,42 € en julio, no teniendo que realizarse aportaciones mensuales sucesivas hasta «compensar los saldos existentes entre ambas partes».

En los ejercicios 1999 y 2000 no se percibió ninguna cantidad de esta empresa como consecuencia de la compensación de los importes a favor del Ayuntamiento con los anteriores anticipos, con diversos pagos rea-

lizados por MSP por cuenta del Ayuntamiento de alquileres, energía eléctrica, de la obra del Pabellón del Polideportivo de Caboalles de Abajo, así como con determinados suministros o servicios (maquinaria, repuestos y materiales). La mayoría de los justificantes presentados por el Ayuntamiento referidos a estos últimos conceptos son facturas libradas a nombre de MSP, sin que conste suficiente certeza de que pudiera tratarse de gastos propios del municipio.

El 1 de agosto de 2001 se firmó un nuevo convenio que daba por resuelto el anterior, renunciando las partes a realizarse reclamaciones económicas derivadas de aquél, en el que se fijó una cuantía de 1.863.137,52 € por las necesarias autorizaciones para el desarrollo de una serie de proyectos de minería a cielo abierto en varios montes de utilidad pública. En relación con este convenio debe indicarse:

— Diversos concejales que participaron en el Pleno de 4 de marzo de 2002 que aprobó el convenio mantenían relaciones laborales con MSP.

— No se emitió el informe jurídico solicitado por el Alcalde.

— Parte de la contraprestación, 180.303,63 €, se pactó que se realizaría con productos o suministros, tales como hormigón, aglomerado extendido, carbón y energía eléctrica.

Los pactos realizados para los ejercicios 1999, 2000 y 2001, mediante los cuales parte de las contraprestaciones se realizaba directamente por MSP, eludieron la tramitación de expedientes contractuales, porque se encargaron directamente a una empresa sin haber respetado los principios de publicidad y concurrencia.

4.2 Liquidación del presupuesto de gastos

El resumen de las obligaciones reconocidas registradas en las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios fiscalizados es el siguiente¹¹:

CAPÍTULO	(En €)				
	1998	1999	2000	2001	2002
1. Gastos de Personal	2.049.846	2.860.463	2.826.931	3.286.688	3.481.893
2. Gastos en bienes corrientes y servicios	1.604.374	1.756.183	1.716.432	1.585.736	1.439.731
3. Gastos financieros	304.293	222.374	227.812	451.473	313.876
4. Transferencias corrientes	637.788	288.940	194.254	338.160	337.214
6. Inversiones reales	2.552.150	4.802.388	5.835.550	3.998.760	4.636.168
7. Transferencias de capital	240.405	---	98.196	63.043	34.064
8. Activos financieros	---	---	---	---	---
9. Pasivos financieros	4.349.920	500	84	5.562.067	475.464
TOTALES	11.738.776	9.930.848	10.899.259	15.285.927	10.718.410

¹¹ Las liquidaciones de gastos de los ejercicios fiscalizados se acompañan en el anexo 4.

4.2.1 Gastos de personal

La evolución de los gastos de personal según las liquidaciones presupuestarias, fue la siguiente:

	(En €)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Créditos iniciales	1.979.286	2.704.047	2.704.047	3.083.696	3.128.172
Modificaciones crédito	112.749	147.638	451.483	308.291	369.138
Créditos definitivos	2.092.035	2.851.685	3.155.530	3.391.987	3.497.310
Obligaciones rec. netas	2.049.846	2.860.463	2.826.931	3.286.688	3.481.893
Pagos realizados	2.045.888	2.838.867	2.338.070	2.772.268	2.532.712
Pendiente de pago	3.958	21.596	488.861	514.420	949.181

La falta de presupuestos aprobados con anterioridad al inicio de cada ejercicio supuso que la aplicación de la prórroga del presupuesto inmediato anterior fuese insuficiente para cubrir los gastos de personal, lo que motivó que en cada ejercicio se tuviese que ampliar determinados créditos para dar mayor cobertura a las necesidades. No obstante, estas medidas fueron insuficientes y se reconoció parte de los gastos de personal en capítulos presupuestarios diferentes o se atendieron con cargo a conceptos no presupuestarios, tras haber agotado la disponibilidad en las partidas correspondientes sin

haber tramitado otras modificaciones de crédito, especialmente en 1998 y 1999, como se señala en el epígrafe 3.

Los aspectos más destacables de la gestión de personal se exponen en los subapartados siguientes.

4.2.1.1 Plantillas de personal y reconversión de contratos

La plantilla del Ayuntamiento ha presentado la siguiente evolución:

	1998	1999	2000	2001	2002
1.- FUNCIONARIOS	25	25	25	25	29
a) Ocupado	22	22	22	21	21
b) Vacante	3	3	3	4	8
2.- LABORALES	233	244	244	227	228
a) Ocupado	232	242	242	227	227
b) Vacante	1	2	2	0	1
3.- TOTAL	258	269	269	252	257
a) Ocupado	254	264	264	248	248
b) Vacante	4	5	5	4	9

Las plazas ocupadas de funcionarios fueron de 22 ó 21, según ejercicio, y sólo representan el 10% del total de la plantilla, en tanto que el 90% correspondía a personal laboral, el cual ha presentado la siguiente evolución según tipos de contrato:

	1998	1999	2000	2001	2002
Fijos en plantilla	65	19	19	20	20
Otros contratos indefinidos	0	99	99	94	94
Contratos por obra o servicio	167	124	124	113	113
Totales	232	242	242	227	227

En relación con este personal deben señalarse los siguientes hechos:

— En julio de 1997, 43 trabajadores vinculados por contrato de obra o servicio determinado, la mayoría desde 1995, demandaron al Ayuntamiento reclamando la firmeza de su relación al reivindicar que los trabajos

que estaban desempeñando constituían actividades ordinarias. En agosto de ese año se pactó con el Comité de Empresa su inclusión como personal fijo y la posterior sentencia de octubre declaró su carácter de indefinidos¹², si bien no fueron considerados como tales hasta el año 1999.

— En el año 1999 se acordó, asimismo, la conversión de otros 55 trabajadores contratados por obra y servicio en personal indefinido, entre ellos todo el personal de limpieza, que representa el colectivo más numeroso de trabajadores laborales (entre un 22% y

¹² La Sentencia 540/97 del Juzgado de lo Social número 1 indica que, como consecuencia de la irregularidad del Ayuntamiento de realizar contratos de duración determinada para labores propias de la empresa, se ha de entender «que el trabajador se haya vinculado al Ayuntamiento mediante contrato de trabajo y por tiempo indefinido, aunque no como trabajador fijo de la plantilla laboral».

un 18%, según ejercicio). La mayoría de estos trabajadores había sido contratada en 1996. Igualmente, en 2003 se acordó la conversión en indefinidos de otros 10 trabajadores que habían sido contratados entre 1996 y 2002 por obra o servicio determinado.

Por otra parte, las plazas reservadas a funcionarios con habilitación nacional estuvieron vacantes durante el periodo fiscalizado, excepto la del Interventor desde junio de 2000 hasta abril de 2001, habiéndose desempeñado las funciones por personal auxiliar administrativo (grupo D) de manera accidental.

4.2.1.2 Control y gestión de personal

Respecto de los instrumentos legalmente establecidos para el control y gestión de personal, debe señalarse:

1.º No se ha mantenido un registro de personal, que permitiera un seguimiento de la situación y evolución de cada trabajador.

2.º No se ha elaborado ninguna relación de puestos de trabajo, instrumento técnico previsto en la normativa a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y en el que se concretan los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo.

3.º Durante los ejercicios 1998 a 2001 no se aprobaron ofertas de empleo público, que en virtud del artículo 128.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 deben ser aprobadas y publicadas dentro del plazo de un mes desde la aprobación del presupuesto, a pesar de lo cual el Ayuntamiento realizó contrataciones. Tampoco se hicieron públicas convocatorias previas, incumpliendo el principio de publicidad legalmente exigido.

4.º Los trabajadores municipales no fueron seleccionados mediante algún procedimiento formalmente instituido en el Ayuntamiento ni se conoce si los criterios utilizados fueron objetivos y ajustados a los principios de igualdad, mérito y capacidad, contraviniendo el régimen general de selección de personal al servicio de las Administraciones Públicas, que exige que se realice con publicidad y a través de alguno de los sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición.

5.º No existe justificación técnica ni económica, basada en informes o estudios, que hubiera avalado las decisiones municipales de contratar personal con duración determinada por obra o servicio. Estos trabajadores, que desempeñaban en su mayoría trabajos de tipo general y estable, tras la renovación o prórroga consecutiva de los contratos, acababan vinculados al Ayuntamiento de forma indefinida sin haber superado ningún proceso selectivo. Las reconversiones tuvieron lugar en meses previos a la celebración de elecciones municipales.

6.º La gestión presupuestaria no estuvo acomodada a los gastos que se derivaban de la plantilla efectiva municipal, siendo el coste de ésta, en general, superior a los créditos iniciales del presupuesto. La contabilidad, a su vez, no refleja el gasto efectivo de personal en cada ejercicio, al no haberse aplicado correctamente los principios de anualidad y especialidad presupuestaria.

4.2.1.3 Remuneraciones

Las retribuciones de los funcionarios se ajustaron a las previsiones legales; sin embargo, el personal laboral disfrutó de una serie de ventajas económicas, tales como tres pagas extraordinarias, plus por asistencia por día efectivo trabajado y plus de transporte y distancia.

Del análisis de los conceptos retributivos se ha deducido lo siguiente:

— El derecho a la percepción del complemento de productividad por ciertos trabajadores no está justificado en los expedientes y no consta documento que acredite la distribución objetiva del mismo, ni existía partida presupuestaria a la que imputar las cuantías.

— El devengo de horas extraordinarias no se justificó correctamente, faltando el informe del encargado del servicio explicativo del motivo y la correcta ejecución de los trabajos extraordinarios, así como el número de horas devengadas. En algunos casos, las horas abonadas a algunos trabajadores superaron el máximo de 80 horas anuales establecidas en el artículo 35 del Estatuto de los Trabajadores. Las horas extraordinarias deberían haberse compensado, preferentemente, con descansos en lugar de haberse retribuido, conforme con el citado artículo del Estatuto de los Trabajadores y el artículo 16 del Convenio Colectivo.

— El devengo del plus de retenes no consta acreditado en los expedientes ni con relaciones que especifiquen los días y servicios afectados. Este plus se pagó, en parte, a personal perteneciente a servicios distintos para el que estaba previsto, no se aplicó la previsión de que esta vigilancia especial fuera rotativa entre el personal y, en ciertos momentos, concurrieron el mismo día excesivas personas realizando funciones de retén sin que se justificara que resultara necesario.

— Se retribuyó a algunos trabajadores con complementos que no estaban previstos en el Convenio Colectivo, tales como plus de convenio, complemento de actividad e incentivo. La fecha de devengo de estos dos últimos conceptos (marzo, junio y diciembre) fue concordante con los meses de las retribuciones extraordinarias.

El personal a cargo de cinco servicios municipales (Secretaría, Arquitecto, Aparejador, Asesor Deportivo y Asesor Jurídico) no ocupó plaza de funcionarios ni estuvo contratado laboralmente, sino que dos de ellos estuvieron vinculados mediante contrato civil y los

otros tres con contratos administrativos, sobre los que deben hacerse las siguientes observaciones:

— Los servicios prestados se justificaron mediante facturas mensuales. Al asesor en materia deportiva no se le practicaron las correspondientes retenciones por IRPF. Asimismo, en el último mes de su relación con el Ayuntamiento se le abonó la mensualidad completa de 1.502,53 € en lugar de los 339,28 € que le correspondían por los días trabajados.

— Los dos contratos calificados de civiles tenían naturaleza administrativa y como tal debieron haberse tramitado y suscrito.

— El plazo fijado en un contrato administrativo fue de un año sin prever prórrogas, a pesar de lo cual el trabajador continuó prestando sus servicios transcurrido dicho período. Los contratos civiles fueron igual-

mente prorrogados sin formalización expresa, exigible de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica.

— La situación del Letrado-secretario, en tanto que puesto reservado para funcionario de habilitación nacional, fue subsanada provisionalmente en 2003, ocupando plaza de Técnico de Administración General con función de Secretario accidental.

4.2.1.4 Seguridad Social e IRPF

Las cantidades pendientes de pago a la Seguridad Social se han incrementado a lo largo de los ejercicios debido a las crecientes dificultades de tesorería. A principios de 1998, la deuda ascendía a 81.586,50 €; durante 1998 y 1999 la deuda se redujo, y a partir de 2000 se fue incrementando progresivamente, hasta situarse a 31 de diciembre de 2002 en 1.851.141,52 €, estando reconocida en diversas cuentas con el siguiente detalle:

		(En €)
Cuenta	Título	
400	Acreeedores presupuestarios ejercicio corriente	811.051,80
401	Acreeedores presupuestarios ejercicios cerrados	763.693,51
47701	Seguridad Social acreedora	271.575,89
51270	Otros acreedores no presupuestarios (MUNPAL)	4.820,32
TOTAL		1.851.141,52

En 2001 sólo se pagó el 55% de las obligaciones reconocidas en el concepto 160 de cuotas sociales y en 2002, no se realizó ningún pago.

A 31 de diciembre de 2002, según la contabilidad, el Ayuntamiento mantenía una deuda por retenciones de IRPF con la Hacienda Pública de 383.480,70 €, que estaba reconocida en diversas cuentas con el siguiente detalle:

		(En €)
Cuenta	Título	
475	Hacienda Pública, acreedora por IRPF	378.893,15
47501	Retención Trabajo Personal	340.310,84
47501	Retenciones póliza asistencia	38.545,04
47591	Otros conceptos	37,27
51	Otros acreedores no presupuestarios	4.587,55
51801	Otras retenciones honorarios	2.234,39
51801	Retenciones alumnos Escuela-taller	17,34
51801	Otras retenciones	112,08
51902	Retenciones alumno curso Viveros	2.223,74
TOTAL		383.480,70

No obstante, no han podido confirmarse los saldos pendientes de pago a 31 de diciembre de 2002 a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, como consecuencia de que las respectivas entidades únicamente han confirmado las deudas a julio de 2004, que ascendían a 2.084.632,10 € y 635.156,33 €, respectivamente, generadas desde 1999, sin especificar suficientemente la composición de las mismas.

4.2.2 Otros gastos presupuestarios

Con independencia del capítulo 9 Pasivos financieros, los demás gastos presupuestarios analizados —atendiendo a su importancia cuantitativa— fueron los relativos a los capítulos 2 de Compras corrientes y servi-

cios, 4 Transferencias corrientes y 6 Inversiones reales. En la revisión se ha tenido en cuenta la distinta naturaleza según se tratase de pagos en firme o a justificar.

a) Pagos en firme.

Dada la heterogeneidad de estos gastos, se han revisado los aspectos concretos y comunes que afectan a la justificación contable: la legalidad aplicable en cada tipo de gasto, la documentación justificativa, la cronología de los hechos, la contabilidad de las operaciones y su imputación presupuestaria, la publicidad y concurrencia en los casos exigibles¹³, etc.

¹³ En el epígrafe 5 se analiza la Contratación administrativa de las inversiones reales.

Se seleccionaron 205 documentos contables por importe de 6.317.144,25 €, que representan el 13% del total de pagos líquidos del período y el 20% de las obligaciones reconocidas en los capítulos 2, 4 y 6, de cuyo análisis se deducen las siguientes anomalías:

1.º No se han aportado a este Tribunal 9 documentos contables con su correspondiente justificación por importe de 194.781,24 € y en otros 5 documentos entregados por un importe total de 44.508,59 € no se adjunta documentación justificativa, por lo que en total no ha quedado justificado el 7% de los documentos seleccionados para su revisión, que representan, asimismo, el 4% del importe de los mismos.

2.º La justificación de 5 documentos contables, por importe de 69.624,50 €, es insuficiente al adjuntarse tan sólo relaciones de materiales, de consumos o presupuestos sin incluir las facturas correspondientes.

3.º En 13 documentos por importe total de 474.610,72 € se observan importantes retrasos en el pago, en algún caso de hasta tres años.

4.º En 4 órdenes de pago por un total de 155.756,05 € se incluyen informes del Interventor que presentan reparos suspensivos por motivos tales como la falta de tramitación del preceptivo expediente, la falta de crédito suficiente o la ausencia de factura. En ningún caso se solventaron los reparos, habiéndose procedido al reconocimiento de la obligación y el pago por decreto de Alcaldía. En un documento se aprobó una certificación de obra por 45.932,78 € antes de emitirse el informe de Intervención en que se señalaba la falta de consignación presupuestaria y de factura, contabilizándose el pago de manera extrapresupuestaria.

5.º 7 facturas de suministros y servicios por un importe global de 280.747,59 € presentan anomalías tales como no especificar detalladamente el objeto, contener partidas no definidas o carecer de número de desglose de IVA. En 2 facturas no figura el sello de Registro de entrada en el Ayuntamiento.

6.º En ningún expediente analizado de subvenciones otorgadas, por una cuantía total de 21.332,94 €, constan convocatorias previas a su concesión, incumpliendo los requisitos de publicidad y objetividad necesarios para la concesión de subvenciones y ayudas públicas.

b) Pagos a justificar.

De acuerdo con los listados entregados al Tribunal, entre 2000 y 2002 se expidieron 414 órdenes de pagos a justificar por una cuantía total de 204.046 €, no habiéndose utilizado esta forma de disposición de fondos en los años anteriores; no obstante, los listados eran incompletos ya que entre los pagos en firme analizados han aparecido 7 órdenes, por importe global de 395.700,40 € con el carácter de pagos «a justificar» que no figuraban en las relaciones correspondientes.

Se seleccionaron 48 órdenes de pago a justificar por importe global de 72.853,84 €, que supone el 36% según las relaciones facilitadas, de cuyo análisis deben señalarse las siguientes anomalías:

1.º De carácter general:

a) En las Bases de Ejecución del Presupuesto (BEP) no se establece ningún límite cuantitativo para la emisión de órdenes a justificar.

b) Ha sido habitual durante todo el período la expedición de nuevos libramientos a justificar a perceptores que mantenían cantidades pendientes de justificar, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 172.2 de la LHL.

c) La justificación de las órdenes de pago, en general, excedió el plazo tres meses desde su libramiento o del límite del 30 de diciembre de cada ejercicio establecidos en la BEP número 33.

d) Se ha utilizado indebidamente el sistema de pagos a justificar en libramientos de subvenciones, cuando lo procedente en estos casos hubiese sido emitir documentos en firme sujetos a justificación posterior de la utilización de los fondos por parte del perceptor.

2.º De carácter específico:

a) No se han facilitado 3 documentos contables ni su correspondiente justificación por valor de 4.789,32 € y en otros 7 por importe de 9.271,44 € la documentación justificativa o no ha sido aportada o es insuficiente.

b) En 12 casos se justifican operaciones con facturas que presentan fecha anterior a la de la expedición de las órdenes.

c) En 2 órdenes se han utilizado los pagos a justificar para realizar gastos de inversión.

d) Se han expedido 4 órdenes de pago a justificar libradas a favor de proveedores del Ayuntamiento, en lugar de hacerse a favor de cargos electos o de personal municipal, como disponen las BEP.

c) Reconocimientos extrajudiciales de créditos y demora en el pago a acreedores.

Como se pone de manifiesto en el epígrafe 3 relativo a las Cuentas Generales, en el Ayuntamiento ha sido práctica habitual la realización de un elevado volumen de gasto que no quedaba registrado en contabilidad y que, a 31 de diciembre de 2002, ascendía a 5.440.174,77 €, lo que de conformidad con el artículo 154.5 de la LHL supone actos de disposición de fondos nulos de pleno derecho. Para paliar este tipo de situaciones irregulares, el artículo 23.1. e) del TRRL establece la competencia del Pleno para autorizar la aplicación de créditos de un presupuesto al reconocimiento de obligaciones de ejercicios anteriores que se hubiesen comprometido sin la existencia del preceptivo crédito presupuestario. Sin

embargo, a pesar del volumen de gasto señalado, en el período fiscalizado tan sólo se aprobaron dos expedien-

tes de reconocimiento extrajudicial de crédito que incluían las siguientes operaciones:

Fecha	Naturaleza de los gastos	Importe	Año origen de las prestaciones			
			1997 y anteriores	1998	1999	2000
			(En €)			
25/01/01	Reparaciones y mantenimiento	3.581,32	1.697,56	907,49	976,27	0,00
10/03/01	Reparaciones y mantenimiento	564,48	---	---	---	564,48
25/01/01	Material, suministro y otros	28.969,09	138,68	4.100,39	123,66	24.606,36
10/03/01	Material, suministro y otros	2.469,95	---	---	---	2.469,95
10/03/01	Gastos financieros	1.402,74	---	---	---	1.402,74
10/03/01	Expropiación de terrenos	14.424,29	14.424,29	---	---	0,00
TOTAL		51.411,87	16.260,53	5.007,88	1.099,93	29.043,53

La aprobación de estos expedientes no justifica la excepción al criterio cronológico que debe guiar la tramitación de cualquier expediente, existiendo otras facturas pendientes de aplicación presupuestaria y de pago con entrada en el Ayuntamiento anterior a las que se incluyeron en estos reconocimientos, debiendo resaltarse que en la práctica totalidad de las facturas objeto de reconocimiento no consta siquiera su presentación en el Registro de entrada del Ayuntamiento.

De la cantidad pendiente de aplicación a presupuesto a 31 de diciembre de 2002, 4.318.078,49 € constituían obligaciones pendientes de pago a contratistas y suministradores. La demora en el pago de deudas -vencidas, líquidas y exigibles- determina el devengo de intereses de demora a su favor.

5. TESORERÍA

El Ayuntamiento no mantuvo, conforme exigen las reglas 79 a 81 de la ICAL, libros registro generales de

tesorería (ingresos y pagos), registro cronológico de mandamientos de pago de operaciones no presupuestarias de tesorería, auxiliar de cuentas corrientes con recaudadores, registro de pagos a justificar y libro de actas de arqueo. Éstas últimas no se elaboraron mensualmente, sino únicamente a final de ejercicio como justificante de las Cuentas Generales y las correspondientes a 31 de diciembre de 2000, 2001 y 2002 no se incorporaron con la documentación anexa a la rendición. Asimismo, las Cuentas Generales no se acompañaron de todos los extractos justificativos de los saldos disponibles en cuentas bancarias conforme se exige en la regla 415.2.e) de la ICAL, habiéndose recabado de las solicitudes realizadas a las entidades bancarias.

Los saldos bancarios confirmados por todas las entidades son coincidentes con los reflejados en los Estados de tesorería, salvo en las siguientes cuentas, referidas a 31 de diciembre de 2002, en las que existen las siguientes diferencias no aclaradas:

(En €)					
Cod.	Entidad	Cuenta	Saldo en banco	Saldo contable	Diferencia
57103	Banco Pastor	0000100760	18.124,90	384,86	17.740,04
57112	Caja España	3029807704	17.190,40	7.190,40	10.000,00
TOTAL			35.315,30	7.575,26	27.740,04

Los saldos que figuran en la Caja únicamente han podido cotejarse con las actas de arqueo, pero no se ha podido hacer un seguimiento hasta que en 2001 se creó el correspondiente libro registro auxiliar en el que se anotaron las operaciones diarias.

El Ayuntamiento no elaboró planes de disposición de fondos de la Tesorería de acuerdo con el artículo 168 de la LHL y se incumplió el principio de prelación de pagos establecido en esa misma norma, habiéndose observado facturas pendientes de pago con más de cuatro años de antigüedad.

6. ENDEUDAMIENTO FINANCIERO

Los préstamos a largo plazo que figuran en la primera parte de los estados a 31 de diciembre de 1998, 1999 y 2000 presentan diferencias de escasa materialidad con la deuda viva real y con los saldos que figuran en los balances de situación. La deuda reflejada del ejercicio 2001 (5.946.091,49 €) es coincidente con la información recabada de las entidades financieras y se corresponde con el principal de una única póliza de préstamo, formalizada el 20 de diciembre de 2001, tras

haberse renovado y fusionado todos los préstamos pendientes tanto a largo como a corto plazo. Este préstamo se suscribió a 10 años a un tipo de interés nominal inicial del 3,576% (revisable anualmente en función del euríbor más 0,45 puntos), amortizable mensualmente y obtuvo la correspondiente autorización del Ministerio de Economía Hacienda.

La conversión de operaciones a corto plazo en endeudamiento a largo plazo resultó contraria a los artículos 50 y 52 de la LHL, ya que este tipo de operaciones está limitado para atender necesidades transitorias de tesorería no superiores a un año y el endeudamiento a largo única y exclusivamente está previsto para la financiación de inversiones y, en casos excepciones y previo acuerdo del Pleno, para la compensación de déficits del remanente de tesorería.

La falta de liquidez del Ayuntamiento impidió atender los pagos en sus correspondientes vencimientos, habiéndose producido amortizaciones parciales que originaron unos intereses de demora en 2002 de 7.328,65 €.

En 2002, no existían operaciones de tesorería a corto plazo.

7. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

7.1 Contratos de obras

La mayor parte de los contratos administrativos celebrados en el periodo 1998-2002 correspondieron a diversas obras, siendo las más importantes los siguientes:

- Centro de atención sanitario-social.
- Matadero municipal, sala de despiece y estación depuradora de aguas residuales.
- Vivero de Empresas en el Parque Industrial.
- Casa típica lacianiega en Caboalles de Arriba.
- 2.ª fase del estudio de infraestructuras complementarias del proyecto de urbanización del Parque Industrial Laciana.
- Piscifactoría de trucha arco iris en el arroyo de la Collada y área de recreo en Caboalles de Arriba.
- Cubrimiento y cierre de Pista Polideportiva en Villaseca de Laciana y urbanización de entorno.
- Vestuarios, aseos y gradas en Pabellón Polideportivo de Caboalles de Abajo.
- Albergue Rural en Caboalles de Arriba.

La mayor parte de la financiación de todas las obras¹⁴, sin excepción, procedió de subvenciones de otras Administraciones: Ministerio de Industria y Energía, a través del IRMC, con los denominados Fondos MINER, Junta de Castilla y León y Diputación Provincial de León.

¹⁴ El análisis de las subvenciones se realiza en el subapartado 4.1.2.1 de Gestión de las subvenciones finalistas concedidas.

Se han analizado los expedientes correspondientes a estas obras, observándose las deficiencias que se exponen en los siguientes apartados, correspondientes a cada una de las distintas fases de la contratación.

7.1.1 Actuaciones preparatorias

Financiación de las obras a contratar.

No todos los contratos se celebraron con la garantía de disponer de los fondos de financiación necesarios para poderse llevar a cabo. Cuando se producía la falta de consignación presupuestaria se advertía por el Interventor con anterioridad a la celebración de los contratos (Casa Lacianiega; Matadero, Vivero de Empresas y Albergue Rural). En el informe jurídico emitido para salvar esta circunstancia se argumentaba indebidamente que la celebración de los contratos era posible porque se contaba con parte de la financiación y se trataba de obras que afectaban a varios ejercicios; sin embargo, no se tramitó ningún expediente de gastos plurianuales. Asimismo, se avaló la viabilidad del contrato con el argumento de que en cualquier caso el contratista tendría siempre derecho al cobro de las certificaciones.

Redacción de los proyectos de obras.

Los proyectos de las obras del Centro Sanitario fueron elaborados por profesionales independientes al Ayuntamiento, previa contratación de las correspondientes asistencias técnicas sin acudir a ningún expediente, conculcando los principios de publicidad y concurrencia.

En varias obras -Casa Lacianiega, Piscifactoría y 3.ª fase del Matadero- transcurrió mucho tiempo, incluso más de dos años, desde que se redactó el proyecto hasta que se tramitó su contratación, lo que originó la necesidad de actualizar los precios una vez adjudicados.

Fraccionamiento del objeto del contrato.

Los contratos del Centro Sanitario y del Matadero fueron objeto de fraccionamiento indebido ya que cada uno de los cuatro lotes en que se dividieron no era susceptible de utilización o aprovechamiento separado ni el objeto del contrato lo exigía. Al respecto debe destacarse lo siguiente:

- a) En ambas obras la documentación técnica posterior al fraccionamiento determinaba tal dependencia entre los lotes que se exigía la adjudicación de los siguientes para poder continuar la obra de los anteriores.
- b) No existió una planificación y coordinación en la licitación de los distintos lotes, habiéndose producido retrasos injustificados en ofertar diferentes partes del conjunto.
- c) La vinculación de los lotes y la descoordinación de las diferentes fases obligó, en algún caso, a la

paralización de la ejecución de los posteriores hasta que se hubiera avanzado lo suficiente con la del precedente.

En los casos en los que el fraccionamiento estaba justificado, como la adquisición de equipos especializados, la licitación del suministro no se hizo de forma separada a la de realización de las obras sino de manera conjunta, lo que motivó que no concurriera más que un único licitador —como en el caso del Centro Sanitario— o que no hubiera ofertas —como en el del Matadero—, lo que obligó a realizar una nueva licitación fraccionada.

El fraccionamiento injustificado del contrato del Centro Sanitario tuvo como consecuencia que todos los lotes fueran asignados a la empresa adjudicataria del primero (a través de uniones temporales constituidas con otras empresas especializadas), ante la posición de ventaja que ostentaba frente a otros posibles interesados en ejecutar una parte interdependiente con la previamente adjudicada. Esta señalada falta de igualdad de oportunidades provocó que la concurrencia para los sucesivos lotes fuese muy limitada o inexistente con una baja sobre el precio de licitación muy inferior respecto a la conseguida para el primer lote.

7.1.2 Adjudicación de los contratos

Procedimiento y forma de adjudicación.

La mayor parte de los contratos se adjudicaron por procedimiento abierto y mediante la forma de concurso. En los contratos en los que no se utilizaron este procedimiento y esta forma, se produjeron las siguientes anomalías e irregularidades:

a) El procedimiento negociado sin publicidad se utilizó de manera indebida en la adjudicación de las obras del Pabellón Polideportivo de Caboalles de Abajo y en las de la Pista Polideportiva de Villaseca de Laciñana, ya que se acudió a él por la urgencia de justificar las subvenciones recibidas y para aprovechar los meses de verano. La pronta realización de los objetos de los contratos debe buscarse no sólo en la forma de adjudicación sino además en celeridad en la ejecución de las obras; sin embargo, tras la firma de ambos contratos en agosto de 2001, las obras no comenzaron hasta junio y septiembre de 2002, respectivamente. Por otro lado, el procedimiento negociado no exime de la obligación de confrontar distintas ofertas para seleccionar la más ventajosa y, sin embargo, en estos casos, no se solicitaron ofertas a varias empresas, sino que se adjudicaron los contratos directamente a la única empresa contactada.

b) La utilización de la vía de urgencia para la adjudicación de algunos contratos resultó injustificada e inoperante en diversos casos, -como en los de los vestuarios del Pabellón Polideportivo, cubrimiento de la Pista Polideportiva, Vivero de Empresas y segunda y

tercera fases del Matadero-, al producirse retrasos en la tramitación de la contratación de las obras una vez que resultó desierto el concurso o en la formalización del contrato y en el inicio de la obra cuando ya había sido adjudicado. La vía de urgencia es excepcional para casos especialmente justificados ya que la reducción de plazos recorta o limita las posibilidades de una preparación adecuada de las ofertas a los posibles interesados y la eliminación de algunos trámites reduce las garantías de objetividad en la selección.

c) La tercera fase del Matadero fue adjudicada por procedimiento negociado, una vez declarado desierto el concurso convocado inicialmente, a una empresa que carecía de la necesaria clasificación, razón por la que no había presentado ofertas en el concurso.

d) Las obras para el Albergue Rural se encargaron de manera irregular directamente a la misma empresa que realizaba las obras del Centro Sanitario, sin que previamente se hubiera tramitado ningún expediente, señalándose que parte del coste se pagaría con las subvenciones que se recibieran y para el resto se aplicaría una mejora que la empresa había ofrecido para la obra del Centro Sanitario que no se iba a realizar.

e) Como en el caso anterior, de manera irregular el Ayuntamiento acordó con la misma empresa que ejecutara una mejora en la estructura metálica del Pabellón Polideportivo de Caboalles de Abajo, infraestructura que estaba realizando otro adjudicatario, a cambio de no ejecutar la mejora ofrecida en el primer lote del Centro Sanitario.

Criterios de selección.

En relación con los criterios que sirvieron de base para decidir la adjudicación de los contratos mediante concurso se ha observado la utilización de algunos que resultaban inadecuados como los siguientes:

a) Incluir como criterio valorable la experiencia del contratista en obras similares a la del objeto del contrato, cuando es un requisito exigible con carácter previo para determinar la capacidad del licitador y admitir o no sus propuestas.

b) La utilización como criterio valorable las mejoras ofertadas por el licitador cuando no estaban exigidas o previstas en el pliego. La falta de especificación del posible alcance de esas mejoras concede un margen de discrecionalidad muy amplio a los técnicos informantes, por no constituir ningún criterio objetivo y determinado, que les permite puntuar aspectos no especificados en el pliego.

En relación con el propio proceso de valoración de las ofertas en función de los criterios exigidos en los pliegos, debe indicarse:

a) En los cuatro lotes del Centro Sanitario, en cuyos pliegos se establecía como criterio valorable la

mejora en la calidad de los materiales, el criterio quedó desvirtuado al considerarse por los técnicos que valoraron las ofertas que no existía margen en el proyecto para proponer mejoras de interés.

b) En el caso del Centro Sanitario hubo confusión en la valoración de algunas propuestas, considerándose en unos casos dentro del criterio de mejoras y en otros dentro del criterio de precio. En el primer lote se ofreció por un licitador (que resultó finalmente adjudicatario) un servicio de vigilancia no recogido en el proyecto por un importe de 80.941,31 €, característica que fue considerada al aplicar el criterio de precio. Sin embargo, en los lotes segundo y tercero, en los que la misma empresa ofertó aumentos sobre dicho servicio, se consideraron para valorar el criterio de mejoras en lugar del criterio de precio, lo que tuvo influencia en la valoración general del lote tercero.

c) Este mismo licitador, en la oferta por el tercer lote del Centro Sanitario, ofreció adicionalmente liquidar una deuda de 57.820,64 € del Ayuntamiento con una empresa vinculada con aquél. Esta condición no se valoró por la Mesa de contratación, pero fue considerada en la adjudicación. En todo caso, no se trataba de una mejora al proyecto presentado a licitación, sino una circunstancia particular entre el Ayuntamiento y un tercero ajeno al procedimiento.

d) En el caso de este contratista, las diferentes mejoras ofertadas para obtener la adjudicación de los diferentes lotes del Centro Sanitario, quedaron finalmente desvirtuadas por los hechos posteriores, ya que:

— El servicio de vigilancia no fue realizado, sino que se sustituyó por unas obras de mejora en el Pabellón Polideportivo de Caboalles de Abajo, sin que se especificase a cuánto ascendían éstas.

— La mejora ofertada para el servicio de vigilancia en el segundo lote, por 81.429,93 € no consta que hubiese sido ejecutada o compensada. En la liquidación de las obras del Centro Sanitario aprobada por Comisión de Gobierno de 16 de octubre de 2002 se manifestaba que esta oferta fue ofrecida por la empresa «como mejora hasta el 31 de octubre de 2002», lo que resulta contradictorio con la valoración otorgada en la fase de selección.

— La mejora del servicio de vigilancia del tercer lote, cuantificada igualmente en 81.429,93 €, fue compensada por 61.560,58 € con la ejecución del Albergue Rural en Caboalles de Arriba. Respecto de la diferencia de 19.869,35 €, en la liquidación de las obras antes mencionada se señala la obligación de la adjudicataria del tercer lote de devolver al Ayuntamiento 18.030,36 €, por lo que faltaría por reclamar al contratista 1.838,99 €. El resultado de la liquidación no consta contabilizado ni cobrado.

— La deuda de 57.820,64 € con otra empresa que se comprometió a liquidar el adjudicatario del tercer lote no constaba reconocida en la contabilidad, sino que se refería a una serie de facturas de 1995 a 1997

pendientes de reconocimiento pero que totalizaban un importe inferior (40.907,23 €), por lo que faltaría por reclamar al contratista la diferencia de 16.913,41 €.

e) Asimismo, en general en todos los casos, el criterio de plazo de ejecución, valorado en el cómputo general para decidir la empresa adjudicataria, quedó siempre desvirtuado por los retrasos que se produjeron después durante la realización de las obras.

7.1.3 Ejecución de los contratos

Control general.

Con carácter general, debe señalarse que en ninguna de las obras los servicios técnicos municipales controlaron las certificaciones emitidas por profesionales ajenos al Ayuntamiento.

En el caso de las obras de la Pista Polideportiva y del Pabellón Polideportivo el control de las obras pudo verse condicionado al comprometerse la imparcialidad de los directores de las respectivas obras toda vez que se estableció que sería el contratista quien les abonaría sus honorarios, limitándose el Ayuntamiento a satisfacerlos al contratista.

Certificaciones de obra.

En relación con las certificaciones justificativas de la obra realizada se han advertido las siguientes anomalías e irregularidades:

a) En algunas certificaciones de varios proyectos (Matadero, Vivero de Empresas, Centro Sanitario, segunda fase del Parque Industrial) se eliminaron unidades de obra previamente certificadas en las anteriores, lo que elimina la presunción de certeza que se supone a las mismas como instrumento acreditativo de la parte de obra realmente ejecutada y apta para ser pagada al contratista.

b) En el caso del Vivero de Empresas, no quedó debidamente acreditada la certificación de acopio de materiales, consignándose en un primer momento y eliminándose después, lo que supuso, en definitiva, el abono anticipado de obra pendiente de ejecutar¹⁵.

c) En esta misma obra, los servicios técnicos de la Diputación advirtieron el 5 de febrero de 2002 de que algunas de las unidades incluidas en la 15.ª certificación de junio de 2001 se encontraban «pendientes de ejecución en algunos casos o incorrecto acabado en otros», a pesar de lo cual, esta certificación se incluyó

¹⁵ En relación con la documentación remitida en el trámite de alegaciones, debe señalarse que aunque las cantidades correspondientes a unidades acopiadas fueron objeto de aval, se abonaron siete meses antes de que dichas unidades fueran eliminadas y sustituidas por otras unidades distintas en una certificación posterior.

entre la documentación presentada para justificar la subvención percibida del IRMC.

Plazo de ejecución

En la ejecución de todas las obras se produjeron retrasos considerables respecto a los previstos en los respectivos contratos, siendo los más significativos los siguientes:

a) Casa Lacianiega. El proyecto se ejecutó en un plazo de cinco años y dos meses cuando lo previsto eran 18 meses. De este plazo, cuatro años y un mes correspondieron al segundo contrato realizado una vez resuelto el primero.

b) Centro Sanitario. El primer lote, que estaba previsto para siete meses, se ejecutó en tres años. Los lotes segundo y tercero, previstos ambos para ocho meses, tardaron cada uno de ellos dos años y cinco meses. En todos los lotes, además, se demoró la liquidación provisional en más de doce meses.

c) Matadero. La primera fase se ejecutó en dos años y nueve meses, siendo su plazo previsto de 13 meses.

d) Vivero de Empresas. El proyecto previsto para 17 meses se extendió durante dos años y cuatro meses. De acuerdo con los informes de los servicios técnicos de la Diputación, cuando el Ayuntamiento consideró acabada la obra ésta no estaba realmente terminada.

La principal razón esgrimida para justificar los retrasos fue las adversas condiciones climatológicas, sin embargo esta circunstancia que es patente y notoria en toda la comarca en época invernal, debió haberse considerado cuando se fijaron los plazos en los proyectos y en la planificación de las fechas para la adjudicación de los contratos.

Muchas obras se paralizaron nada más ser adjudicadas, pero los retrasos no siempre fueron causados por la desfavorable climatología. En los casos en que la naturaleza del retraso era achacable al contratista, el Ayuntamiento no impuso nunca las penalidades previstas en el artículo 95 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), a pesar de que el Interventor advirtió en algunos de sus informes esta posibilidad al igual que el Director de la obra en el caso del Centro Sanitario.

Modificaciones de los proyectos primitivos

La mayoría de los contratos fue objeto de modificaciones que aumentaban el importe inicialmente adjudicado, debiendo destacarse las incidencias siguientes:

a) Varios de los modificados no se ampararon en necesidades nuevas o causas imprevistas, según exige el artículo 101 del TRLCAP sino en cambios de criterio de la dirección técnica o del Ayuntamiento, como en los

casos del Vivero de Empresas, de la Pista deportiva o de la Casa Lacianiega, llegándose en este último caso al extremo de demoler unidades ya ejecutadas para adaptar la construcción a las nuevas consideraciones.

b) La obra del Matadero fue objeto de dos modificaciones para adaptar el proyecto a los cambios legislativos como consecuencia del largo proceso de construcción. La tercera fase se modificó para adaptar los precios debido al tiempo transcurrido desde la redacción del proyecto.

c) En la segunda fase del Parque Industrial se realizó un segundo modificado en el que se suprimían unidades previstas en el proyecto primitivo con objeto de recoger otras no incluidas evitando el aumento del precio. No obstante, entre las unidades suprimidas estaban las de aglomerado asfáltico y señalización horizontal, que, en todo caso, eran necesarias y, en consecuencia, se realizaron posteriormente. También en las obras de ambos Polideportivos se suprimieron unidades para evitar el aumento del precio ante la inclusión de otras nuevas.

d) En el caso del Centro Sanitario, las modificaciones se debieron por un lado a deficiencias del proyecto inicial que se redactó tan sólo en mes y medio para poder solicitar la subvención al IRMC. Esta premura conllevó una falta de reflexión y precisión del proyecto que motivó la necesidad de cambios, como el emplazamiento del edificio. Estas modificaciones, por tanto, no se atenían a las justificaciones requeridas con arreglo al TRLCAP. La incorrecta redacción del proyecto inicial supuso que las modificaciones elevasen los presupuestos de los tres lotes en el 45, 30 y 9%, respectivamente.

No obstante, los modificados no fueron objeto del expediente legalmente exigible, sino que se realizaron por la vía de hecho y sin disponer de la financiación correspondiente. Con posterioridad se asumía la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento ante el contratista como argumento para poder recoger los cambios realizados. De la misma forma se ejecutó un proyecto complementario que no quedó justificado porque no se correspondía con circunstancias imprevistas como exige el artículo 141 del TRLCAP.

7.1.4 Situación final de las obras

Centro de atención sanitario-social. Está en servicio sólo una parte. La obra proyectada se componía de las siguientes instalaciones: una residencia asistida con 80 camas y sus zonas auxiliares, rehabilitación, consultas de atención primaria y especializada, urgencias, radiología, esterilización, un quirófano y todos los servicios generales complementarios para estos centros de atención: almacenes, lencería, cocinas, etc. Del conjunto de estas instalaciones sólo se encuentra en funcionamiento el Centro de Asistencia Primaria y algunas consultas de especialidades, sin que estén en uso el

resto de las infraestructuras, particularmente la residencia asistida y el quirófano por las dificultades de financiación de su puesta en funcionamiento y de contratación de especialistas, a pesar de que algunos de los motivos puestos de manifiesto en el estudio-diagnóstico para la mejora sanitaria de Villablino redactado en 1997 que dio origen a la construcción del Centro eran el déficit de camas de enfermos agudos, la necesidad de camas sociosanitarias, la necesidad de consulta de especialidades (traumatología, cirugía general, oftalmología, medicina interna, cardiología, neurología y otros) y la existencia de listas de espera quirúrgicas y de consultas externas.

Ante la imposibilidad por parte del Ayuntamiento de gestionar la residencia, se ha procedido a realizar la cesión de uso del Centro Sanitario a la Junta de Castilla y León para la implantación de un Servicio de Residencia de personas mayores (60 camas) y de gestión de camas sanitarias (20).

El proyecto de las obras se redactó en marzo de 1998, con un presupuesto inicial de 11.549.867,44 € y el primer lote se adjudicó en agosto de 1998. La liquidación de la obra se realizó en octubre de 2002 y el coste final, incluyendo los intereses por retrasos en el pago, ascendió a 14.750.743,81 €, lo que implica un incremento de un 28%. La obra fue financiada íntegramente, incluidos los intereses, por el IRCM.

Matadero municipal.

En la memoria del proyecto se hacía referencia a que el existente debido a las características limitadas de sus instalaciones tenía un permiso de la Junta de Castilla y León para mantener la actividad, y circunscribía su capacidad de sacrificio y su área de influencia al término municipal, por lo que con la construcción del nuevo se ampliaba el área de actuación a los municipios limítrofes a ambos lados de la cordillera contribuyendo a dinamizar el desarrollo. En la citada memoria se indicaba que, aunque no podía cuantificarse la magnitud esperada de la producción, se calculaban el dimensionamiento mínimo, el coste y las necesidades de sacrificio para que no resultase oneroso su mantenimiento, estimándose que en el plazo de dos años la explotación no tendría déficit. Para ello se aducía que los puntos más próximos para el sacrificio del ganado eran Ponferrada (a 65 km de Villablino) y Oviedo, por lo que un matadero en Villablino podría prestar servicio a los ganaderos e industriales carniceros y chacineros de ambos lados de la cordillera, con un área de influencia de 9 municipios de León y 3 de Asturias.

En la memoria se señalaba además que la gestión del matadero se independizaría de la del Ayuntamiento, mediante la creación de un órgano de gestión, en el que participaran el sector industrial y los ganaderos, de manera que el riesgo fuera asumido por la iniciativa privada. También se mencionaba que se mantendrían los cuatro puestos de trabajo existentes y se crearían

otros tres cuando el matadero estuviera en plena producción.

El matadero existente funcionaba con un déficit del 50% del coste del servicio y la falta de un empresario que se hiciera cargo del nuevo matadero ante la imposibilidad de explotarlo directamente el Ayuntamiento debido a sus dificultades para asumir un déficit aún mayor, ha motivado el retraso de la puesta en funcionamiento desde que concluyeron las obras en noviembre de 2001.

La obra fue dividida en cuatro lotes y el primero se adjudicó en agosto de 1998. Tras ser objeto de un primer modificado, las últimas certificaciones de todos los lotes están fechadas en noviembre de 2001, de modo que la primera fase se ejecutó en 33 meses sobre una previsión de 13. En 2003 fue objeto de un segundo modificado con la finalidad de adaptar las condiciones de la infraestructura a la nueva legislación promulgada. Con un presupuesto inicial de 1.438.349,50 € tuvo un coste final de 1.834.224,70 €, lo que ha supuesto un incremento del 27,5%. El Ayuntamiento obtuvo subvenciones para financiar este proyecto por el 89% del coste total, pero fue obligado a devolver una parte, por lo que el porcentaje final subvencionado entre el IRCM, la Diputación Provincial y la Junta de Castilla y León fue del 84,7%.

En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento ha manifestado que el 29 de septiembre de 2005, cuatro años después de terminar las obras, se firmó un contrato con la empresa a la que el Ayuntamiento adjudicó, mediante concesión, la gestión indirecta del servicio de matadero con un canon de 300 € anuales.

En el contrato de concesión de septiembre de 2005 no se hace mención de un órgano de gestión, sino de la necesidad de crear una asociación de usuarios del matadero. Respecto al personal, se menciona una plantilla inicial de tres trabajadores que irá aumentando en la medida que lo demande la producción; no obstante el personal del Ayuntamiento que trabajaba en el antiguo matadero no se ha incorporado al nuevo, sino que ha sido ubicado en otros puestos municipales.

Vivero de Empresas. No ha cumplido las expectativas de la inversión. Este proyecto de acuerdo con la memoria tenía como objetivo construir un área de formación y de servicios a empresas y otras de naves industriales que posibilitaran «el soporte físico de una serie de actividades empresariales que existen en el municipio, con dificultades para su desarrollo por inexistencia de locales adecuados en instalaciones y coste, y que surgirán ante las diferentes medidas de impulsión, promoción y apoyo a las nuevas empresas», con la consiguiente creación de empleo. Este vivero, localizado dentro del Polígono industrial, está constituido por un área de formación y de servicios a empresas que incluye los servicios comunes centralizados y otra área de módulos industriales, naves o locales independientes para cada iniciativa particular y se plantea desde la base de la transitoriedad de las actividades que se localizarán en el mismo.

Comenzada la obra en diciembre de 1998, con un plazo inicial de 15 meses ampliado a 17 como consecuencia de una modificación, se prolongó durante 28 meses. El presupuesto inicial era de 1.840.331,60 € y el coste final se incrementó en un 16% hasta los 2.134.565,78 €, habiendo quedado cubierto en el 98,8% con subvenciones del IRMC, la Diputación Provincial y la Junta de Castilla y León. Actualmente su uso se ciñe a la Escuela Taller, y tan sólo se conoce el arrendamiento de una única nave en 2002 y por un plazo de un año.

Casa típica lacianiega en Caboalles de Arriba. Esta obra está finalizada. El objeto consistió en reproducir una «vivienda rural típica como atractivo turístico y que tuviera usos múltiples de despacho de la Junta Vecinal de Caboalles de Arriba, archivo y salas de reuniones», siendo éste el uso al que está destinada. El presupuesto inicial de marzo de 1997 fue de 368.219,60 €, aunque fue actualizado en marzo de 1999 -antes de la primera contratación- hasta 440.361,60 €. El coste final fue de 580.506,97 €, lo que significa un incremento del 57% sobre el primer presupuesto y de un 32% sobre el segundo. Tardó cinco años y dos meses en ejecutarse cuando lo previsto eran 18 meses y se obtuvieron subvenciones de las tres Instituciones indicadas en la obra anterior por el 91,3%, porcentaje que quedó reducido al 59,6% como consecuencia de las devoluciones que tuvo que hacer el Ayuntamiento.

Urbanización del Parque Industrial Laciana (2.ª fase). El objeto de esta actuación urbanística consistió en la creación de suelo industrial en la zona con el fin de ponerlo a disposición de los empresarios y demás agentes económicos al objeto de impulsar el desarrollo económico, comercial e industrial de la comarca de Laciana. El índice de ocupación del Parque es del 26% y de los siete negocios instalados, la mayor parte carece de influencia en los objetivos de desarrollo, ya que junto con una empresa de fabricación de embutidos y otra de bombas dosificadoras, están ubicados otros negocios de mera prestación de servicios auxiliares, tales como una estación de servicio, un taller mecánico, un concesionario de venta de automóviles y dos distribuidores de gasóleo. El polígono fue realizado en dos fases, la primera antes de 1998, y la segunda desde octubre de 1998 hasta diciembre de 2000, lo que determina un plazo superior a 14 meses, superando el inicialmente previsto de 5 meses. Los retrasos en la ejecución se debieron en buena parte a la suspensión de pagos declarada por el primer adjudicatario. La segunda fase tuvo un coste final de 1.301.413,14 €, un 11% superior al presupuestado, y fue subvencionado por la Junta de Castilla y León en el 98%. El coste total de las dos fases ascendió a 3.021.410 €.

Piscifactoría de trucha arco iris en el arroyo de la Collada y área de recreo en Caboalles de Arriba. No se puede poner en funcionamiento. Este proyecto tuvo su origen en 1997 con el objeto de construir una piscifactoría y un área de recreo. En 1999 se actualizaron los precios del proyecto y las obras se adjudicaron en 2000 por 504.438,80 €.

Después de cinco certificaciones, la última de noviembre de 2001, la obra se paralizó y en 2005 se resolvió el contrato con el adjudicatario renunciando a continuar la obra sin que en el expediente consten los motivos de dicha decisión. La obra certificada ascendió a 180.340 €, un 36% de lo adjudicado, y correspondió al encauzamiento de dos arroyos, a parte de dos puentes, a un 7% de las instalaciones de la piscifactoría y a un 18% del acondicionamiento del área de recreo, estando financiada con subvenciones de la Diputación provincial del 30%.

Cubrimiento y cierre de la Pista Polideportiva en Villaseca de Laciana y urbanización del entorno. Este proyecto está finalizado. El coste final ascendió a los 180.303,24 € presupuestados inicialmente, si bien tras su adjudicación se tardó más de un año en empezarse la obra. La Diputación Provincial ha participado financiando el 70%.

Vestuario, aseos y gradas en Pabellón Polideportivo de Caboalles de Abajo. Estas obras están terminadas. El coste final ascendió a 210.354,24 € y, al igual que en el proyecto anterior, el coste final fue coincidente con el presupuesto del proyecto. También se tardó más de un año en comenzar la ejecución de las obras desde que fueron adjudicadas y fueron subvencionadas por la Diputación Provincial en un 70%.

Albergue rural en Caboalles de Arriba. Aunque la obra finalizó en mayo de 2001, el albergue no está en funcionamiento porque el proyecto de la obra carece del preceptivo visado del Colegio de Arquitectos. La construcción del albergue tenía como objetivos dotar al municipio de una infraestructura turística y conseguir una diversificación económica de la zona, servir de efecto demostrativo para otros promotores particulares que estuvieran pensando en poner en marcha casas y alojamientos de turismo rural y contribuir a la creación de empleo y al asentamiento de la población. Una vez construido se preveía que la gestión del mismo pasara a manos privadas. El coste, coincidente con el precio presupuestado, ascendió a 113.891,80 € y se encuentra pendiente de justificar ante la Diputación Provincial con el fin de recabar la única subvención otorgada de 24.915,66 €.

7.2 Contratos de asistencia

De los restantes tipos de contratos deben destacarse los siguientes tres contratos de asistencia adjudicados en torno al Centro Sanitario:

1.º Contrato para la elaboración del proyecto de ejecución del Centro Sanitario, trabajos de control de obras y desarrollo del modelo de gestión e implantación, por 659.317,49 €.

El Alcalde dio la conformidad a la celebración de este contrato en noviembre de 1997, sin que se hubiera

tramitado ningún expediente de contratación, y a pesar de su cuantía, se adjudicó por el procedimiento negociado sin publicidad. Para justificar la adjudicación a la empresa elegida, se argumentó que con carácter previo existía un contrato menor con ella referido a la elaboración de un estudio-diagnóstico para la mejora sanitaria de Villablino, razonamiento que resulta improcedente ya que este antecedente no es causa que impida o limite la concurrencia de otros posibles interesados a la obtención de un contrato con un objeto diferente¹⁶.

Antes de que se finalizara la ejecución del contrato, y como consecuencia de un proceso de fusión de la empresa seleccionada que originó que parte de los profesionales vinculados con la ejecución de este contrato se integraran en una empresa distinta, se propuso el cambio del contrato de la primera a la segunda. De este modo, al no haberse cubierto la totalidad del objeto contratado por la primera empresa, únicamente se pagó 246.032,72 €.

2.º Contrato con objeto de finalizar lo que estaba pendiente del anterior, formalizado con otra empresa, por 444.657,60 €.

El nuevo contrato se suscribió en septiembre de 1998, sin ningún expediente ni tramitación ajustados a la normativa, basado en una propuesta que copiaba la presentada por la primera empresa. Teniendo en cuenta que el objeto de este segundo contrato se ceñía a lo que faltaba por realizar del contrato anterior, el precio debería haber sido de la diferencia entre el precio establecido en el primer contrato y lo pagado, esto es, 413.284,77 €, careciendo de justificación el aumento de 31.372,83 €¹⁷.

En la referida memoria explicativa, se señalaba, respecto de la fase 2A, que restaban por desarrollar las modificaciones del proyecto, y sin embargo, aparte de este contrato, se facturaron 81.865,84 € en concepto de liquidación final de honorarios correspondientes al proyecto modificado y liquidaciones, por lo que se ha producido una duplicidad, sin que se haya podido concretar la cuantía exacta, ya que la factura no incluía ningún detalle del cálculo del importe.

Aunque la estipulación cuarta del contrato determinaba que el contrato se prorrogaría hasta que el Centro estuviera en funcionamiento, el último pago se realizó en el año 2002, y todavía no se ha puesto en servicio en su totalidad.

3.º Contrato con una tercera empresa para el desarrollo e implantación de un modelo de Centro Sanitario, por 164.533,10 €.

En enero de 2002 se tramitó una propuesta de contrato, cuya conformidad dio el Alcalde en abril, que tenía por objeto el desarrollo e implantación de un modelo del Centro Sanitario. Respecto de este tercer contrato debe indicarse:

a) No se tramitó ningún expediente y el adjudicatario del contrato fue designado por el Alcalde prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, por lo que la decisión adoptada podría ser nula de pleno derecho conforme establece el artículo 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Alcalde, para justificar su plena competencia en la elección del contratista, adujo su facultad para la aprobación de facturas y gastos y de ordenación de pagos.

b) El socio-director de la empresa elegida para este tercer contrato formaba parte de los equipos que intervinieron en los dos contratos anteriores.

c) Los objetivos de esta asistencia consistieron en:

- Coordinar las actividades para implantar el consorcio como fórmula jurídica de gestión.
- Definir un modelo de financiación.
- Programar y dirigir la implantación de todos los recursos.
- Garantizar la apertura y puesta en marcha del Centro y devolver la gestión una vez puesto en funcionamiento.

No obstante, puede considerarse que parte de estos objetivos ya se encontraban cubiertos en los anteriores contratos, ya que con cargo a aquéllos constan facturados y pagados los siguientes conceptos:

(en €)		
Fase	Concepto	Importe
2B	Desarrollo modelo gestión. Modelo financiero	22.658,16
3B	Proyecto equipamiento y bases sistema información	32.627,25
4B	Asesoramiento y definición de plantillas	23.006,74
TOTAL		78.292,15

¹⁶ De manera similar se seleccionaron los profesionales que redactaron los proyectos del Vivero de Empresas y del Matadero.

¹⁷ Un incremento de 3.485,87 € se corresponde con el 5% del coste de la fase 2B, como consecuencia de que en la memoria que justifica el segundo contrato se señala que de esta fase ya se había ejecutado anteriormente el 45%, siendo que ya estaba facturado y pagado a la anterior empresa el 50%. Los 27.886,96 € restantes no aparecen explicados en la propuesta en que se basa este contrato.

d) Del precio de este contrato, únicamente se han pagado 32.906,61 € correspondientes al 20% inicial, aunque también se facturaron 5 mensualidades hasta noviembre de 2002. Sin embargo, no hay constancia de la efectividad de la contraprestación. Los únicos resultados del trabajo de esta empresa disponibles en el Ayuntamiento consisten en una documentación fechada en noviembre de 2000 y junio de 2001, anterior al momento de la contratación.

No obstante lo anterior, el 28 de noviembre de 2002, la empresa consultora remitió un fax confidencial al Alcalde con una propuesta de liquidación en la que indicaba que se había ejecutado el 58,10% de los trabajos y que resultaba un saldo a favor del Ayuntamiento de 6.427,71 € (IVA incluido). Se desconocen las causas de esta propuesta, la cual no consta ni aprobada ni contabilizada. Asimismo, indica un precio del contrato que no se corresponde con el que figura en el documento suscrito y presenta otros conceptos que se consideran improcedentes, entre ellos una factura de 13.144,92 € de noviembre de 2002 por gastos de transporte y hoteles también sin contabilizar que, sin embargo, se tuvo en cuenta a la hora de certificar los gastos a la Junta de Castilla y León para justificar una subvención.

El Ayuntamiento ha percibido una subvención de 111.268,92 € para financiar este contrato, como se analiza en el subapartado 4.1.2.2.

8. CONCLUSIONES

Relativas a los presupuestos.

1. Los presupuestos de los ejercicios 1999 y 2001 se aprobaron una vez comenzado el ejercicio de su vigencia y para 2000 no se aprobó ningún presupuesto específico, habiéndose aplicado la prórroga del de 1999. Ninguno de los presupuestos aprobados incluía el anexo de inversiones exigido por el artículo 149.1 de la LHL y los anexos de personal no incluían a todo el personal del Ayuntamiento.

2. Los presupuestos de 2001 y 2002 no se acompañaron del preceptivo informe económico-financiero que revelase la suficiencia de los créditos del presupuesto para atender el cumplimiento de las obligaciones y los gastos de funcionamiento de los servicios, así como el equilibrio entre los ingresos y los gastos presupuestados.

3. A pesar de que muchas inversiones tenían plazos de ejecución superiores a un año, en ningún caso se acudió a la tramitación de gastos de carácter plurianual.

4. El Alcalde aprobó un expediente de transferencia de crédito por una cuantía de 606.907,47 € que debería haberse aprobado por el Pleno al afectar a partidas pertenecientes a distintos grupos de función.

Relativas a las Cuentas Generales.

5. La aprobación de las cuentas y su rendición se produjo incumpliendo los plazos legales y tras requerimiento del Pleno del Tribunal de Cuentas.

6. Las Cuentas Generales de los ejercicios fiscalizados estuvieron integradas exclusivamente por las cuentas anuales del Ayuntamiento y no incluyeron las de los dos organismos autónomos y la sociedad mercantil municipal que no desarrollaron actividades durante el periodo objeto de la fiscalización.

7. Las Cuentas anuales del Ayuntamiento no expresan la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera a 31 de diciembre de cada ejercicio fiscalizado ni de los resultados de sus operaciones, de los recursos obtenidos y aplicados y de las liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio anual debido a las deficiencias que se detallan en el epígrafe 3.

8. Los Estados de Remanente de Tesorería a fin cada uno de los ejercicios fiscalizados incluidos en las Cuentas Generales no reflejan correctamente la situación financiera del Ayuntamiento al cierre de cada uno de los ejercicios. En 2002, figura un déficit de 4.185.185,04 € sin haber contemplado diversas operaciones que, de haberse tenido en consideración, determinarían un saldo del Remanente de Tesorería a 31 de diciembre de 2002 negativo de 11.091.460,01 €, cuantía que en términos relativos representa el 127% del presupuesto inicial y un desequilibrio de 831,69 € por habitante.

Relativas a los Ingresos.

9. No consta la aprobación de diversos padrones tributarios a pesar de lo cual se pusieron al cobro los recibos correspondientes.

10. Las ordenanzas fiscales de ciertas tasas no regulan, o regulan indebidamente, diferentes elementos sustantivos de la exacción, como la determinación del hecho imponible y de los sujetos tributarios, el cálculo de la base imponible o la determinación de la existencia o no de exenciones tributarias.

11. No se realizaron estudios técnico-económicos para la determinación de los importes de algunas tasas, lo que determinaría la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que fijan la cuantía de éstas.

12. Las subvenciones finalistas obtenidas para la financiación de proyectos de inversión no se controlaron adecuadamente, habiéndose advertido la solicitud de prórrogas para la justificación de los fondos recibidos; retrasos para cumplir las fechas comprometidas; renunciadas a la percepción de algunas ya otorgadas y la presentación ante los entes concedentes de documentación justificativa incorrecta. Algunos entes han reclamado al Ayuntamiento el reintegro de parte de las subvenciones no justificadas.

Relativas a Personal.

13. Los créditos iniciales de todos los presupuestos fueron insuficientes para cubrir el coste del personal al servicio del Ayuntamiento, por lo que parte de estos gastos se imputaron indebidamente a otros capítulos, y otra parte no quedó reconocida en los presupuestos al

mantenerse en cuentas de pendientes de aplicación, incumpliendo los principios de especialidad y anualidad presupuestaria.

14. Las dificultades de tesorería del Ayuntamiento imposibilitaron atender los compromisos ante la Seguridad Social y ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por retenciones a los trabajadores de IRPF. La deuda confirmada con estas entidades ascendía a julio de 2004 a 2.084.632 € y 635.156,33 € respectivamente, generada desde 1999.

15. No se ha mantenido ningún registro de personal ni se ha elaborado ninguna relación de puestos de trabajo. Tampoco se ha dado transparencia a la oferta de plazas en el Ayuntamiento, ya que no se publicó ninguna oferta de empleo público ni las convocatorias de las vacantes.

16. Los empleados municipales, principalmente laborales, no fueron seleccionados mediante algún procedimiento formalmente instituido en el Ayuntamiento ni se conoce si los criterios utilizados fueron ajustados a los principios de igualdad, mérito y capacidad, contraviniendo el régimen general de selección de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

17. Entre 1998 y 2002, 98 trabajadores inicialmente contratados por obra o servicio determinado —y otros 10 más en 2003—, tras diversas renovaciones o prórrogas acabaron vinculados por contrato laboral de duración indefinida con el Ayuntamiento. Estas reconversiones se fundamentaron en que el trabajo que desempeñaban no reunía las características propias de tal modalidad sino la de servicios ordinarios de tipo general y estable.

18. No ha quedado justificado el derecho a la percepción de algunos complementos retributivos por determinado personal, tales como la productividad, horas extraordinarias, o plus de retenes.

19. Algunos puestos de trabajo con funciones sustantivas dentro del Ayuntamiento, como los del Secretario, Arquitecto, Aparejador, Asesor Deportivo y Asesor Jurídico, no se prestaron por funcionarios ni por personal contratado laboralmente, sino a través de contratos civiles o administrativos y sus retribuciones se justificaron con facturas comerciales.

20. El Ayuntamiento no dispone de personal suficientemente cualificado para ejercitar correctamente las funciones de contabilidad y de intervención y control de la gestión.

Relativas a la justificación de otros gastos.

21. No se ha justificado un total de 322.975,09 € de disposiciones de efectivo realizadas en el Ayuntamiento (tanto en firme como a justificar), por no haberse aportado los documentos contables correspondientes o porque los aportados no contienen justificación o ésta es insuficiente.

22. Algunos pagos se efectuaron, previa autorización del Alcalde, sin que solventaran los reparos formulados previamente por el Interventor.

23. La utilización del sistema de pagos a justificar fue irregular y se utilizó para atender obligaciones no previstas por este sistema; se libraron órdenes sucesivas a preceptores que tenían sin justificar las precedentes; se mantuvieron por más tiempo del legalmente previsto; o se consignaron a personas no autorizadas por la normativa interna municipal.

Relativas a la contratación administrativa.

24. La celebración de algunos contratos de obra se realizó sin la garantía de disponer de los fondos de financiación necesarios para poderse llevar a cabo.

25. Algunos contratos fueron objeto de fraccionamiento indebido, lo que determinó una limitación de la concurrencia a la licitación de las fases sucesivas dada su dependencia de la fase inicialmente adjudicada. Además, se utilizó indebidamente el procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación de algunas obras.

26. Se utilizaron criterios inadecuados para la selección de los contratistas. Asimismo, algún criterio resultó inoperante por no apreciarlo los técnicos que valoraban las ofertas y otros quedaban desvirtuados, como el del plazo cuando después la ejecución se realizaba con mucho retraso.

27. En las obras se produjeron retrasos considerables respecto de los plazos previstos en los contratos.

28. La mayoría de los contratos sufrieron modificaciones posteriores que alteraban parte del proyecto y aumentaban el precio inicialmente adjudicado, los más significativos fueron los del Centro Sanitario y del Matadero, con un incremento del 28% cada uno.

29. La inversión realizada en las obras ejecutadas durante el periodo fiscalizado ha resultado no ser eficaz, dada la imposibilidad final de uso o limitada utilización de las instalaciones, como las de la Piscifactoría, el Vivero de Empresas, el Centro Sanitario o el Albergue Rural.

30. La adjudicación de los contratos de asistencia en torno al Centro Sanitario se realizó sin tramitarse ningún expediente y, por tanto, sin ninguna transparencia y publicidad. En estos contratos no ha quedado justificado el cumplimiento de parte del objeto contratado, se han producido duplicidades no justificadas y se han presentado justificaciones indebidas, estimándose que las cantidades indebidas ascienden, al menos, a 122.809,90 €, de las que únicamente constan pagadas 31.372,83 €.

9. RECOMENDACIONES

1. La Corporación debería adoptar las medidas necesarias que permitan reequilibrar la situación financiera en el menor tiempo posible y enfocar la gestión en términos de estabilidad presupuestaria. Asimismo,

debe tomar las medidas adecuadas para someter su actividad económico-financiera a los controles legalmente previstos que garanticen el cumplimiento de la legalidad, eficiencia y economía en el manejo de los recursos municipales. En este sentido, se recomienda la elaboración de presupuestos específicos para cada ejercicio y bajo un principio de equilibrio financiero efectivo que impida que los gastos superen a los ingresos. Se debería evitar la prórroga de presupuestos anteriores ante la falta de planificación que ello implica.

2. Los servicios de contabilidad del Ayuntamiento deberían registrar las operaciones conforme con los principios aplicables y mantenerla al día. Por su parte, la Corporación debe exigir la presentación en tiempo de las Cuentas Generales y proceder a su debate, aprobación y rendición dentro de los plazos legalmente establecidos.

3. Con referencia a la gestión de personal, la Corporación debería ajustar la relación de puestos de trabajo a las necesidades de las funciones y servicios desarrollados por el Ayuntamiento, que incluya debidamente especificadas las características y situación de cada puesto. Asimismo, debería adoptar las medidas necesarias para que las contrataciones de personal queden garantizadas con una selección objetiva apoyada en principios de mérito y capacidad. La contratación temporal de trabajadores, de ser necesaria, deberá sustentarse en informes técnicos y económicos y deberá evitarse la sucesión de prórrogas o renovaciones.

4. Los responsables municipales deberían programar las inversiones fundamentando con mayor rigor su oportunidad y viabilidad para evitar ineficacias como las advertidas en las actuaciones llevadas a cabo durante el periodo fiscalizado, de forma que los fondos públicos contribuyan adecuadamente al desarrollo del municipio. Se debería evitar el inicio de obras si no se dispone de la financiación necesaria para su financiación. Asimismo, se deberían establecer plazos de ejecución adaptados a las condiciones climatológicas de la zona, a fin de evitar retrasos y dificultades de justificación ante los entes concedentes de subvenciones.

Madrid, 20 de julio de 2006.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1	Balance de situación
Anexo 2	Cuenta de resultados
Anexo 3	Cuadro de financiación anual
Anexo 4	Liquidación de presupuestos
Anexo 5	Presupuestos cerrados de ingresos y gastos
Anexo 6	Estado de Tesorería
Anexo 7	Estado de deuda
Anexo 8	Cuantificación de las deficiencias de tesorería a 31 de diciembre de 2002

ÁNEXO 1. A

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicio 1998 al 2002

BALANCE DE SITUACIÓN

(En Euros.)

ACTIVO		1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
	INMOVILIZADO MATERIAL	20.002.353,27	21.262.175,12	22.777.843,15	23.754.719,86	25.577.009,47
200	Terrenos y bienes naturales	15.535.543,90	15.535.543,90	15.385.544,01	15.385.544,01	15.322.584,42
202	Construcciones	4.045.174,53	5.304.996,38	6.968.774,08	7.890.713,90	9.762.309,74
203	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	383.886,28	383.886,28	385.776,50	391.236,04	396.688,55
204	Elementos transporte	9.307,27	9.307,27	9.307,27	58.608,30	59.795,02
205	Mobiliario	8.769,13	8.769,13	8.769,13	8.769,13	8.769,13
206	Equipos Proceso Información	3.144,33	3.144,33	3.144,33	3.320,65	10.334,78
209	Instalaciones complejas especializadas	16.527,83	16.527,83	16.527,83	16.527,83	16.527,83
(290)	Amortización Acumulada	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	INMOVILIZADO INMATERIAL	7.738,03	7.738,03	7.738,03	7.738,03	7.738,03
218	Otro Inmovilizado Inmaterial	7.738,03	7.738,03	7.738,03	7.738,03	7.738,03
	INVERSIONES INFRAEST. Y B. USO GRAL	5.555.724,65	9.099.251,71	13.261.126,72	16.283.010,16	19.023.877,90
220	Terrenos y bienes naturales	393.692,64	509.618,54	579.058,28	735.211,34	735.211,34
221	Infraestructuras y bienes dest uso gral	5.162.032,01	8.589.633,17	12.682.068,44	15.547.798,82	18.288.666,56
	DEUDORES	5.440.469,43	2.855.814,65	7.229.977,49	6.011.121,11	2.528.632,78
430	Deudores Derechos Reconocidos. Pto corriente	4.498.794,57	1.121.288,76	5.238.546,29	987.771,78	1.506.888,55
431	Deudores Derechos Reconocidos. Ptos cerrados	924.638,26	1.712.463,10	1.738.064,77	4.987.724,15	951.243,52
474	Hacienda Pública Deudora por IVA	0,00	0,00	222.833,67	0,00	0,00
56	Otros deudores no presupuestarios	17.036,60	22.062,79	30.532,76	35.625,18	70.500,71
	CUENTAS FINANCIERAS	4.505.471,37	4.170.034,94	5.335.546,66	2.891.974,17	3.548.677,42
555	Otras partidas pendientes de aplicación	946.649,37	1.476.385,32	2.055.879,12	2.187.261,65	3.300.286,37
570	Caja	4.583,79	0,00	3.187,45	1.869,42	1.373,34
572	Bancos e instituciones de crédito	3.554.238,21	2.693.649,62	3.276.480,09	702.843,10	247.017,71
	RESULTADOS PDTES APLICACIÓN	868.284,85	1.086.944,62	1.086.944,62	1.265.478,20	2.479.351,84
130	Resultados pendientes de aplicación	624.435,54	877.559,40	1.086.944,62	633.387,56	1.265.478,22
890	Resultados del ejercicio (Pérdidas)	243.849,31	209.385,22	0,00	632.090,64	1.213.873,62
	TOTAL ACTIVO	36.380.041,60	38.481.959,07	49.699.176,67	50.214.041,53	53.165.287,44
	VALORES EN DEPOSITO	2.093.281,85	2.410.904,25	2.516.733,35	2.738.476,55	2.749.388,78
052	Avales recibidos	1.023.739,98	1.189.018,31	1.189.018,31	1.189.018,31	1.189.018,31
060	Valores en depósito	1.069.541,87	1.221.885,94	1.327.715,04	1.549.458,24	1.560.370,47
	TOTAL ACTIVO GENERAL	38.473.323,45	40.892.863,32	52.215.910,02	52.952.518,08	55.914.676,22

ÁNEXO 1. B

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicio 1998 al 2002

BALANCE DE SITUACIÓN

(En Euros.)

PASIVO		1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
PATRIMONIO Y RESERVAS		14.132.236,65	14.132.236,65	14.132.236,65	14.132.236,65	14.132.236,65
100	Patrimonio	14.132.236,65	14.132.236,65	14.132.236,65	14.132.236,65	14.132.236,65
SUBVENCIONES DE CAPITAL		13.357.846,95	13.968.628,00	23.821.312,23	24.317.668,41	25.404.990,54
14	Subvenciones de capital recibidas	13.357.846,95	13.968.628,00	23.821.312,23	24.317.668,41	25.404.990,54
DEUDAS A LARGO PLAZO		5.584.813,78	5.593.587,89	5.593.504,78	5.946.091,49	5.470.627,74
17	Préstamos a LP recibidos	5.584.813,78	5.593.587,89	5.593.504,78	5.946.091,49	5.470.627,74
DEUDAS A CORTO PLAZO		3.170.514,68	4.652.877,00	5.563.936,41	5.683.415,44	8.015.215,44
400	Acreedores obligaciones reconocidas. Pto corriente	49,67	0,00	368.203,48	76.578,10	5.104,50
401	Acreedores obligaciones reconocidas. Ptos cerrados	285.044,11	259.843,81	259.843,81	480.638,47	480.638,47
410	Acreedores pagos ordenados. Pto corriente	1.431.119,91	2.002.857,29	1.767.272,76	2.067.933,04	3.780.201,32
411	Acreedores pagos ordenados. Ptos cerrados	748.446,90	1.417.713,32	2.099.771,53	2.509.187,31	2.674.467,94
420	Acreedores por devolución de ingresos	0,00	0,00	0,00	0,00	183.882,42
475	HP acreedora por conceptos fiscales	46.175,56	33.640,17	113.588,39	227.231,47	378.893,15
477	Seguridad Social acreedora	7.528,68	10.583,02	47.428,79	117.654,57	271.575,89
479	HP acreedora por IVA	2.240,51	6.911,99	6.824,43	20.347,40	28.262,85
51	Otros acreedores no presupuestarios	649.909,34	921.327,40	901.003,22	183.845,08	212.188,90
PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACION		134.629,54	134.629,53	134.629,54	134.629,54	142.217,07
554	Ingresos pendientes de aplicación	134.629,54	134.629,53	134.629,54	134.629,54	142.217,07
RESULTADOS DEL EJERCICIO		0,00	0,00	453.557,06	0,00	0,00
890	Resultados del ejercicio (Beneficios)	0,00	0,00	453.557,06	0,00	0,00
TOTAL PASIVO		36.380.041,60	38.481.959,07	49.699.176,67	50.214.041,53	53.165.287,44

VALORES EN DEPOSITO		2.093.281,85	2.410.904,25	2.516.733,35	2.738.476,55	2.749.388,78
065	Depositantes de valores	2.093.281,85	2.410.904,25	2.516.733,35	2.738.476,55	2.749.388,78

TOTAL PASIVO GENERAL		38.473.323,45	40.892.863,32	52.215.910,02	52.952.518,08	55.914.676,22
-----------------------------	--	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

ANEXO 2
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)
Ejercicios 1998 al 2002
CUENTAS DE RESULTADOS

GASTOS

(En Euros.)

CUENTAS	DENOMINACION	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
60	Compras	0,00	0,00	0,00	16.136,57	0,00
61	Gastos de Personal	2.136.735,32	2.899.358,13	2.918.499,15	3.088.793,07	3.550.504,49
62	Gastos Financieros	304.293,23	222.373,92	227.812,30	451.473,36	313.876,27
63	Tributos	1.417,14	4.277,14	1.743,07	5.662,53	2.082,80
64	Trabajos, Suministros y SSEE	1.516.067,60	1.712.217,34	1.623.120,59	1.622.086,29	1.379.087,61
65	Prestaciones sociales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
66	Subvenciones de explotación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
67	Transferencias corrientes	637.787,88	288.940,09	194.254,02	356.190,73	337.214,23
68	Transferencias de capital	240.404,84	0,00	98.195,99	63.042,53	34.063,88
69	Dotaciones ejerc Amortiz y Provis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTAL GASTOS	4.836.706,01	5.127.166,62	5.063.625,12	5.603.385,08	5.616.829,28

INGRESOS

CUENTAS	DENOMINACION	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
70	Ventas	769.127,64	856.912,08	1.009.548,63	918.816,29	928.571,33
71	Renta de la Propiedad y Empresa	51.346,44	19.663,86	79.460,15	32.997,27	18.884,48
72	Tributos de Produccion e Importac	966.733,67	971.587,63	1.178.227,22	1.167.996,08	1.172.350,00
73	Impuestos corr Renta y Patrimonio	388.518,40	417.729,48	534.977,91	534.189,01	529.202,44
75	Subvenciones de Explotación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
76	Transferencias corrientes	2.733.628,83	2.620.555,70	2.511.087,48	2.261.028,56	2.467.814,86
77	Impuestos sobre el Capital	1.871,06	2.375,99	2.634,73	930,51	3.183,13
78	Otros Ingresos	46.532,30	33.922,39	25.089,87	78.748,73	51.135,62
79	Provisiones aplicadas su finalidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTAL INGRESOS	4.957.758,34	4.922.747,13	5.341.025,99	4.994.706,45	5.171.141,86

800	Resultados corrientes del Ejercicio	121.052,33	-204.419,49	277.400,87	-608.678,63	-445.687,42
------------	--------------------------------------------	-------------------	--------------------	-------------------	--------------------	--------------------

	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
Resultados Corrientes del ejercicio	121.052,33	-204.419,48	277.400,86	-608.678,63	-445.687,42
Resultados Extraordinarios	0,00	0,00	0,00	-33.049,99	15.202,25
Resultados Cartera de Valores	0,00	0,00	0,00	0,00	2.002,00
Modifi. Derechos/Obligac Ej. Cerrados	-84.611,94	-4.965,74	5.985,95	9.637,97	-783.388,38
RESULTADOS DEL EJERCICIO (Bº/Pª)	36.440,39	-209.385,22	283.386,81	-632.090,65	-1.211.871,55

ANEXO 3

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicios 1998 al 2002

FINANCIACIÓN ANUAL

(En Euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
RECURSOS PERMANENTES					
<u>ORIGENES EN EL EJERCICIO</u>					
Resultados pendientes de aplicación.	0,00	0,00	453.557,06	0,00	0,00
Subvenciones de capital	6.576.865,64	610.781,05	9.852.684,22	496.356,18	1.087.322,13
Préstamos a largo plazo	1.225.746,66	0,00	0,00	352.586,71	0,00
TOTAL	7.802.612,30	610.781,05	10.306.241,28	848.942,89	1.087.322,13
<u>APLICACIONES EN EL EJERCICIO</u>					
Préstamos a largo plazo	0,00	500,44	83,11	0,00	475.463,75
Inmovilizado material	764.853,56	1.259.821,85	1.515.668,02	976.876,70	1.822.289,60
Inv. en infraestructuras y b. uso gral.	1.787.296,21	3.543.527,06	4.161.875,00	3.021.883,44	2.740.867,74
TOTAL	2.552.149,77	4.803.849,35	5.677.626,13	3.998.760,14	5.038.621,09
RECURSOS PERMANENTES APLICADOS A CIRCULANTE	5.250.462,53	-4.193.068,30	4.628.615,15	-3.149.817,25	-3.951.298,96
CIRCULANTE					
<u>VARIACIONES ACTIVAS</u>					
Deudores derechos reconocidos	1.718.744,31	-2.589.680,97	4.142.859,19	-1.001.115,12	-3.517.363,79
Entidades publicas.	0,00	4.809,56	222.833,67	0,00	0,00
Tesorería	3.165.794,24	0,00	586.017,92	0,00	0,00
Partidas pendientes de aplicación	147.895,82	560.511,90	579.493,80	193.188,72	1.110.424,89
Otros deudores	-3.650,78	-2.635,02	8.469,97	5.092,42	34.875,53
TOTAL	5.028.783,59	-2.026.994,53	5.539.674,55	-802.833,98	-2.372.063,37
<u>VARIACIONES PASIVAS</u>					
Acreedores obligaciones reconocidas	-189.292,52	-25.249,97	368.203,48	-70.830,72	-71.473,60
Acreedores pagos ordenados	-255.003,64	1.241.003,79	446.473,68	710.076,06	1.877.548,91
Devoluciones de ingresos.	0,00	0,00	0,00	0,00	183.882,42
Entidades Públicas	14.938,57	0,00	116.706,42	420.225,51	313.498,44
Otros acreedores no presupuestarios	166.658,93	271.418,06	-20.324,18	-717.158,14	28.343,82
Partidas pendientes de aplicación	4.579,34	23.114,74	0,00	61.806,19	4.987,69
Tesorería.	0,00	865.172,38	0,00	2.574.955,03	456.321,46
TOTAL	-258.119,32	2.375.459,00	911.059,40	2.979.073,93	2.793.109,14
VARIACIÓN DE CIRCULANTE	5.286.902,91	-4.402.453,53	4.628.615,15	-3.781.907,91	-5.165.172,51
BENEFICIO/PÉRDIDA	-36.440,38	209.385,23	0,00	632.090,66	1.213.873,55

ANEXO 4.A	
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEON)	
Ejercicio 1998	
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS	

(En Euros.)

CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3)=(1)+/-(2)	DERECHOS RECONOCIDOS		%	RECAUDACIÓN LÍQUIDA (5)	%	PENDIENTE DE COBRO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/5)	4.545.550,23	765.094,47	5.310.644,70	4.957.758,35	29	93	4.444.873,22	90	512.885,13
1. Impuestos directos	1.383.529,86	0,00	1.383.529,86	1.271.678,50	7	92	1.019.068,06	80	252.610,44
2. Impuestos indirectos	60.101,22	0,00	60.101,22	85.444,63	0	142	79.367,03	93	6.077,60
3. Tasas y otros ingresos	915.883,55	22.592,68	938.476,23	761.014,14	4	81	589.002,98	77	172.011,16
4. Transferencias corrientes	2.177.020,42	742.501,79	2.919.522,21	2.838.979,58	17	97	2.756.793,65	97	82.185,93
5. Ingresos patrimoniales	9.015,18	0,00	9.015,18	641,50	0	7	641,50	100	0,00
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	2,40	15.280.980,14	15.280.982,54	6.576.865,64	38	43	2.590.956,20	39	3.985.909,44
6. Enajenación inversiones reales	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
7. Transferencias de capital	2,40	15.280.980,14	15.280.982,54	6.576.865,64	38	43	2.590.956,20	39	3.985.909,44
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	180.303,64	7.663.436,80	7.843.740,44	5.575.667,12	33	71	5.575.667,12	100	0,00
8. Activos financieros	0,00	2.268.073,31	2.268.073,31	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	180.303,64	5.395.363,49	5.575.667,13	5.575.667,12	33	100	5.575.667,12	100	0,00
TOTAL INGRESOS(1/9)	4.725.856,27	23.709.511,41	28.435.367,68	17.110.291,11	100	60	12.611.496,54	74	4.498.794,57

GEI=Grado de ejecución o relación de los derechos reconocidos sobre las previsiones definitivas.
GRI=Grado de recaudación respecto a los derechos reconocidos.

ANEXO 4.B	
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEON)	
Ejercicio 1998	
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS	

(En Euros.)

CAPÍTULO	CREDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CREDITOS DEFINITIVOS (3)=(1)+/-(2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS		%	PAGOS LÍQUIDOS (5)	%	PENDIENTE DE PAGO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/4)	3.993.206,34	860.099,96	4.853.306,30	4.596.301,17	39	95	4.200.084,35	91	396.216,82
1. Gastos de personal	1.979.286,32	112.750,63	2.092.036,95	2.049.845,90	17	98	2.045.888,11	100	3.957,79
2. Gastos en bienes y servicios	1.059.874,69	702.071,63	1.761.946,32	1.604.374,16	14	91	1.285.453,43	80	318.920,73
3. Gastos financieros	323.792,27	-18.750,78	305.041,49	304.293,23	3	100	304.293,23	100	0,00
4. Transferencias corrientes	630.253,06	64.028,48	694.281,54	637.787,88	5	92	564.449,58	89	73.338,30
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	287.900,97	18.944.239,94	19.232.140,91	2.792.554,61	24	15	1.757.601,85	63	1.034.952,76
6. Inversiones reales	287.900,97	18.703.835,10	18.991.736,07	2.552.149,77	22	13	1.517.197,01	59	1.034.952,76
7. Transferencias de capital	0,00	240.404,84	240.404,84	240.404,84	2	100	240.404,84	100	0,00
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	444.748,96	3.905.171,51	4.349.920,47	4.349.920,47	37	100	4.349.920,47	100	0,00
8. Activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	444.748,96	3.905.171,51	4.349.920,47	4.349.920,47	37	100	4.349.920,47	100	0,00
TOTAL GASTOS(1/9)	4.725.856,27	23.709.511,41	28.435.367,68	11.738.776,25	100	41	10.307.606,67	88	1.431.169,58

GEG=Grado de ejecución de las obligaciones reconocidas sobre los créditos definitivos.
GCP=Porcentaje de pagos respecto a las obligaciones reconocidas.

ANEXO 4.C

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicio 1999

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

(En Euros.)

CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3)=(1)+/-(2)	DERECHOS RECONOCIDOS		%	RECAUDACIÓN LÍQUIDA (5)	%	PENDIENTE DE COBRO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/5)	4.478.474,43	786.257,30	5.264.731,73	4.922.747,14	89	94	3.938.659,90	80	984.087,24
1. Impuestos directos	1.412.928,09	0,00	1.412.928,09	1.312.159,00	24	93	1.081.295,49	82	230.863,51
2. Impuestos indirectos	90.151,82	0,00	90.151,82	79.534,10	1	88	58.444,92	73	21.089,18
3. Tasas y otros ingresos	872.369,03	0,00	872.369,03	792.846,51	14	91	558.071,46	70	234.775,05
4. Transferencias corrientes	2.066.964,76	786.257,30	2.853.222,06	2.731.417,48	49	96	2.234.057,98	82	497.359,50
5. Ingresos patrimoniales	36.060,73	0,00	36.060,73	6.790,05	0	19	6.790,05	100	0,00
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	2.847.935,77	8.821.210,41	11.669.146,18	610.781,05	11	5	473.579,53	78	137.201,52
6. Enajenación inversiones reales	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
7. Transferencias de capital	2.847.935,77	8.821.210,41	11.669.146,18	610.781,05	11	5	473.579,53	78	137.201,52
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	685.153,80	7.960.934,85	8.646.088,65	0,00	0	0	0,00	0	0,00
8. Activos financieros	0,00	7.960.934,85	7.960.934,85	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	685.153,80	0,00	685.153,80	0,00	0	0	0,00	0	0,00
TOTAL INGRESOS(1/9)	8.011.564,00	17.568.402,56	25.579.966,56	5.533.528,19	100	22	4.412.239,43	80	1.121.288,76

GEI=Grado de ejecución o relación de los derechos reconocidos sobre las previsiones definitivas.

GRI=Grado de recaudación respecto a los derechos reconocidos.

ANEXO 4.D

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicio 1999

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

(En Euros.)

CAPÍTULO	CREDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CREDITOS DEFINITIVOS (3)=(1)+/-(2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS		%	PAGOS LÍQUIDOS (5)	%	PENDIENTE DE PAGO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/4)	4.432.563,45	988.720,52	5.421.283,97	5.127.959,55	52	95	4.573.924,40	89	554.035,15
1. Gastos de personal	2.704.045,69	147.638,46	2.851.684,15	2.860.462,67	29	100	2.838.867,48	99	21.595,19
2. Gastos en bienes y servicios	1.119.218,86	903.479,14	2.022.698,00	1.756.182,87	18	87	1.272.774,09	72	483.408,78
3. Gastos financieros	228.384,60	0,00	228.384,60	222.373,92	2	97	222.373,92	100	0,00
4. Transferencias corrientes	380.914,30	-62.397,08	318.517,22	288.940,09	3	91	239.908,91	83	49.031,18
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	3.578.654,32	16.579.682,04	20.158.336,36	4.802.387,89	48	24	3.353.565,75	70	1.448.822,14
6. Inversiones reales	3.578.654,32	16.579.682,04	20.158.336,36	4.802.387,89	48	24	3.353.565,75	70	1.448.822,14
7. Transferencias de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	346,23	0	346,23	500,44	0	145	500,44	100	0,00
8. Activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	346,23	0,00	346,23	500,44	0	145	500,44	100	0,00
TOTAL GASTOS(1/9)	8.011.564,00	17.568.402,56	25.579.966,56	9.930.847,88	100	39	7.927.990,59	80	2.002.857,29

GEG=Grado de ejecución de las obligaciones reconocidas sobre los créditos definitivos.

GCP=Porcentaje de pagos respecto a las obligaciones reconocidas.

ANEXO 4.E
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEON)
Ejercicio 2000
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

(En Euros.)

CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3)=(1)+/-(2)	DERECHOS RECONOCIDOS		%	RECAUDACIÓN LÍQUIDA (5)	%	PENDIENTE DE COBRO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/5)	4.478.474,44	735.087,75	5.213.562,19	5.341.025,99	35	102	4.173.922,20	78	1.167.103,79
1. Impuestos directos	1.412.928,09	22.650,79	1.435.578,88	1.623.954,35	11	113	1.169.947,25	72	454.007,10
2. Impuestos indirectos	90.151,82	0,00	90.151,82	91.885,50	1	102	50.492,92	55	41.392,58
3. Tasas y otros ingresos	872.369,03	42.110,76	914.479,79	967.565,29	6	106	734.848,32	76	232.716,97
4. Transferencias corrientes	2.066.964,77	670.326,20	2.737.290,97	2.584.094,46	17	94	2.145.107,32	83	438.987,14
5. Ingresos patrimoniales	36.060,73	0,00	36.060,73	73.526,39	0	204	73.526,39	100	0,00
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	0,00	10.589.063,85	10.589.063,85	10.010.691,49	65	95	5.939.248,99	59	4.071.442,50
6. Enajenación inversiones reales	0,00	149.999,89	149.999,89	158.007,27	1	105	149.999,89	95	8.007,38
7. Transferencias de capital	0,00	10.439.063,96	10.439.063,96	9.852.684,22	64	94	5.789.249,10	59	4.063.435,12
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	0,00	4.529.981,29	4.529.981,29	0,00	0	0	0,00	0	0,00
8. Activos financieros	0,00	3.844.827,49	3.844.827,49	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	0,00	685.153,80	685.153,80	0,00	0	0	0,00	0	0,00
TOTAL INGRESOS(1/9)	4.478.474,44	15.854.132,89	20.332.607,33	15.351.717,48	100	76	10.113.171,19	66	5.238.546,29

GEI=Grado de ejecución o relación de los derechos reconocidos sobre las previsiones definitivas.
GRI=Grado de recaudación respecto a los derechos reconocidos.

ANEXO 4.F
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEON)
Ejercicio 2000
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

(En Euros.)

CAPÍTULO	CREDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CREDITOS DEFINITIVOS (3)=(1)+/-(2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS		%	PAGOS LÍQUIDOS (5)	%	PENDIENTE DE PAGO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/4)	4.423.141,58	1.011.306,38	5.434.447,96	4.965.429,13	46	91	4.096.899,16	83	868.529,97
1. Gastos de personal	2.704.045,69	451.483,32	3.155.529,01	2.826.930,98	26	90	2.338.069,80	83	488.861,18
2. Gastos en bienes y servicios	1.119.218,86	705.652,64	1.824.871,50	1.716.431,83	16	94	1.363.475,05	79	352.956,78
3. Gastos financieros	228.384,60	0,00	228.384,60	227.812,30	2	100	225.302,29	99	2.510,01
4. Transferencias corrientes	371.492,43	-145.829,58	225.662,85	194.254,02	2	86	170.052,02	88	24.202,00
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	0,00	14.842.826,51	14.842.826,51	5.933.746,28	54	40	4.666.800,03	79	1.266.946,25
6. Inversiones reales	0,00	14.744.630,52	14.744.630,52	5.835.550,29	54	40	4.568.604,04	78	1.266.946,25
7. Transferencias de capital	0,00	98.195,99	98.195,99	98.195,99	1	100	98.195,99	100	0,00
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	346,23	0,00	346,23	83,11	0	24	83,11	100	0,00
8. Activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	346,23	0,00	346,23	83,11	0	24	83,11	100	0,00
TOTAL GASTOS(1/9)	4.423.487,81	15.854.132,89	20.277.620,70	10.899.258,52	100	54	8.763.782,30	80	2.135.476,22

GEG=Grado de ejecución de las obligaciones reconocidas sobre los créditos definitivos.
GCP=Porcentaje de pagos respecto a las obligaciones reconocidas.

ANEXO 4.G

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicio 2001

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

(En Euros.)

CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3)=(1)+(-2)	DERECHOS RECONOCIDOS		% GEI	RECAUDACIÓN LÍQUIDA (5)	% GRI	PENDIENTE DE COBRO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/5)	5.664.552,83	47.962,40	5.712.515,23	4.983.108,84	43	87	4.379.303,98	88	603.804,86
1. Impuestos directos	1.601.396,75	0,00	1.601.396,75	1.631.987,92	14	102	1.362.741,14	84	269.246,78
2. Impuestos indirectos	294.495,93	0,00	294.495,93	61.667,22	1	21	46.294,60	75	15.372,62
3. Tasas y otros ingresos	1.035.534,23	0,00	1.035.534,23	976.098,16	8	94	737.537,04	76	238.561,12
4. Transferencias corrientes	2.697.065,19	47.962,40	2.745.027,59	2.289.918,59	20	83	2.209.294,25	96	80.624,34
5. Ingresos patrimoniales	36.060,73	0,00	36.060,73	23.436,95	0	65	23.436,95	100	0,00
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	716.600,73	96.161,94	812.762,67	669.157,64	6	82	285.190,72	43	383.966,92
6. Enajenación inversiones reales	311.023,76	0,00	311.023,76	172.801,46	1	56	172.801,46	100	0,00
7. Transferencias de capital	405.576,97	96.161,94	501.738,91	496.356,18	4	99	112.389,26	23	383.966,92
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	685.153,80	13.387.394,28	14.072.548,08	5.946.091,49	51	42	5.946.091,49	100	0,00
8. Activos financieros	0,00	8.173.533,22	8.173.533,22	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	685.153,80	5.213.861,06	5.899.014,86	5.946.091,49	51	101	5.946.091,49	100	0,00
TOTAL INGRESOS(1/9)	7.066.307,36	13.531.518,62	20.597.825,98	11.598.357,97	100	56	10.610.586,19	91	987.771,78

GEI=Grado de ejecución o relación de los derechos reconocidos sobre las previsiones definitivas.

GRI=Grado de recaudación respecto a los derechos reconocidos.

ANEXO 4.H

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicio 2001

LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

(En Euros.)

CAPÍTULO	CREDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CREDITOS DEFINITIVOS (3)=(1)+(-2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS		% GEG	PAGOS LÍQUIDOS (5)	% GCP	PENDIENTE DE PAGO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/4)	5.352.764,34	497.162,52	5.849.926,86	5.662.057,74	37	97	4.644.565,29	82	1.017.492,45
1. Gastos de personal	3.083.695,85	308.290,82	3.391.986,67	3.286.687,91	22	97	2.772.268,03	84	514.419,88
2. Gastos en bienes y servicios	1.603.671,08	89.052,55	1.692.723,63	1.585.736,10	10	94	1.135.230,32	72	450.505,78
3. Gastos financieros	313.015,96	94.061,45	407.077,41	451.473,36	3	111	451.473,36	100	0,00
4. Transferencias corrientes	352.381,45	5.757,70	358.139,15	338.160,37	2	94	285.593,58	84	52.566,79
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	1.271.264,44	7.914.556,48	9.185.820,92	4.061.802,67	27	44	2.934.783,99	72	1.127.018,68
6. Inversiones reales	1.096.970,93	7.914.556,48	9.011.527,41	3.998.760,14	26	44	2.871.741,46	72	1.127.018,68
7. Transferencias de capital	174.293,51	0,00	174.293,51	63.042,53	0	36	63.042,53	100	0,00
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	442.278,58	5.119.799,62	5.562.078,20	5.562.067,22	36	100	5.562.067,22	100	0,00
8. Activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	442.278,58	5.119.799,62	5.562.078,20	5.562.067,22	36	100	5.562.067,22	100	0,00
TOTAL GASTOS(1/9)	7.066.307,36	13.531.518,62	20.597.825,98	15.285.927,63	100	74	13.141.416,50	86	2.144.511,13

GEG=Grado de ejecución de las obligaciones reconocidas sobre los créditos definitivos.

GCP=Porcentaje de pagos respecto a las obligaciones reconocidas.

ANEXO 4.I	
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEON)	
Ejercicio 2002	
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS	

(En euros)

CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3)=(1)+/-(2)	DERECHOS RECONOCIDOS		% GEI	RECAUDACIÓN LÍQUIDA (5)	% GRI	PENDIENTE DE COBRO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/5)	5.348.703,73	392.119,06	5.740.822,79	5.171.141,85	79	90	4.361.968,32	84	809.173,53
1. Impuestos directos	1.630.365,53	0,00	1.630.365,53	1.605.564,21	25	98	1.355.131,33	84	250.432,88
2. Impuestos indirectos	114.192,30	0,00	114.192,30	99.171,36	2	87	34.827,66	35	64.343,70
3. Tasas y otros ingresos	1.074.160,00	25.382,73	1.099.542,73	952.183,02	15	87	721.610,21	76	230.572,81
4. Transferencias corrientes	2.493.925,17	366.736,33	2.860.661,50	2.507.814,92	39	88	2.243.990,78	89	263.824,14
5. Ingresos patrimoniales	36.060,73	0,00	36.060,73	6.408,34	0	18	6.408,34	100	0,00
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	3.365.202,72	787.888,40	4.153.091,12	1.334.164,14	21	32	636.449,13	48	697.715,01
6. Enajenación inversiones reales	0,00	62.959,59	62.959,59	62.959,59	1	100	62.959,59	100	0,00
7. Transferencias de capital	3.365.202,72	724.928,81	4.090.131,53	1.271.204,55	20	31	573.489,54	45	697.715,01
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	0,00	4.701.987,60	4.701.987,60	0,00	0	0	0,00	0	0,00
8. Activos financieros	0,00	4.701.987,60	4.701.987,60	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
TOTAL INGRESOS(1/9)	8.713.906,45	5.881.995,06	14.595.901,51	6.505.305,99	100	45	4.998.417,45	77	1.506.888,54

GEI=Grado de ejecución o relación de los derechos reconocidos sobre las previsiones definitivas.
GRI=Grado de recaudación respecto a los derechos reconocidos.

ANEXO 4.J	
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEON)	
Ejercicio 2002	
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS	

(En euros)

CAPÍTULO	CREDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CREDITOS DEFINITIVOS (3)=(1)+/-(2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS		% GEG	PAGOS LÍQUIDOS (5)	% GCP	PENDIENTE DE PAGO (6)=(4)-(5)
				(4)	%				
OPERACIONES CORRIENTES(1/4)	5.095.383,79	578.268,03	5.673.651,82	5.572.713,84	52	98	4.043.385,91	73	1.529.327,93
1. Gastos de personal	3.128.172,39	369.138,49	3.497.310,88	3.481.892,76	32	100	2.532.712,44	73	949.180,32
2. Gastos en bienes y servicios	1.311.585,34	187.129,54	1.498.714,88	1.439.730,58	13	96	1.016.103,45	71	423.627,13
3. Gastos financieros	329.028,89	0,00	329.028,89	313.876,27	3	95	198.294,48	63	115.581,79
4. Transferencias corrientes	326.597,17	22.000,00	348.597,17	337.214,23	3	97	296.275,54	88	40.938,69
OPERACIONES DE CAPITAL(6/7)	3.143.058,91	5.303.727,03	8.446.785,94	4.670.232,27	44	55	2.643.571,15	57	2.026.661,12
6. Inversiones reales	3.131.038,67	5.281.683,39	8.412.722,06	4.636.168,39	43	55	2.609.507,27	56	2.026.661,12
7. Transferencias de capital	12.020,24	22.043,64	34.063,88	34.063,88	0	100	34.063,88	100	0,00
OPERACIONES FINANCIERAS(8/9)	475.463,75	0,00	475.463,75	475.463,75	4	100	246.146,98	52	229.316,77
8. Activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0	0,00
9. Pasivos financieros	475.463,75	0,00	475.463,75	475.463,75	4	100	246.146,98	52	229.316,77
TOTAL GASTOS(1/9)	8.713.906,45	5.881.995,06	14.595.901,51	10.718.409,86	100	73	6.933.104,04	65	3.785.305,82

GEG=Grado de ejecución de las obligaciones reconocidas sobre los créditos definitivos.
GCP=Porcentaje de pagos respecto a las obligaciones reconocidas.

ANEXO 5.A

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicios 1998 al 2002

DERECHOS A COBRAR PROCEDENTES DE PRESUPUESTOS CERRADOS.

(En euros.)

Derechos Pendientes de Cobro a 1 de enero							
Situación	TOTAL	Año origen					
		2001	2000	1999	1998	1997	1996 y anteriores
01/01/1998	3.620.076,59					2.949.385,53	670.691,06
01/01/1999	5.418.590,04				4.494.644,28	300.286,57	623.659,19
01/01/2000	2.839.737,81			1.122.750,73	844.865,95	264.621,15	607.499,98
01/01/2001	6.976.883,41		5.237.859,15	224.071,07	721.448,74	189.836,43	603.668,02
01/01/2002	5.192.107,48	995.303,21	3.354.907,80	29.832,40	563.653,58	174.293,51	74.116,98
Recaudación y cancelaciones							
Situación	TOTAL	Año origen					
		2001	2000	1999	1998	1997	1996 y anteriores
1998	2.695.438,32					2.649.098,96	46.339,36
1999	3.706.126,94				3.653.024,26	36.444,24	16.658,44
2000	1.101.673,03			898.750,12	123.417,20	75.673,75	3.831,96
2001	1.989.159,25		1.789.404,91	78.141,05	118.829,31	2.783,98	
2002	4.240.863,96	608.331,97	3.243.283,22	3.082,62	235.913,12	150.253,03	
Derechos Pendientes de Cobro a 31 de diciembre							
Situación	TOTAL	Año origen					
		2001	2000	1999	1998	1997	1996 y anteriores
31/12/1998	924.638,27					300.286,57	624.351,70
31/12/1999	1.712.463,10				841.620,02	263.842,33	607.000,75
31/12/2000	1.738.064,78			224.000,61	721.448,75	188.947,40	603.668,02
31/12/2001	4.987.724,16		3.448.454,24	145.930,02	602.619,43	187.052,45	603.668,02
31/12/2002	951.243,52	386.971,24	111.624,58	26.749,78	327.740,46	24.040,48	74.116,98

ANEXO 5.B
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)
Ejercicios 1998 al 2002
OBLIGACIONES A PAGAR PROCEDENTES DE PRESUPUESTOS CERRADOS.

(En euros.)

Obligaciones Pendientes de Ordenar el Pago.							
Situación	TOTAL	Año origen					
		2001	2000	1999	1998	1997	1996 y anteriores
31/12/1998	282.039,04					76.496,86	205.542,18
31/12/1999	259.843,81				49,67	54.251,95	205.542,19
31/12/2000	259.603,29				49,67	54.251,95	205.301,67
31/12/2001	537.845,96		425.410,98		49,67	0,00	112.385,31
31/12/2002	538.145,98	69,02	425.641,97		49,67	0,00	112.385,32
Ordenes de Pago Pendientes.							
Situación	TOTAL	Año origen					
		2001	2000	1999	1998	1997	1996 y anteriores
31/12/1998	751.451,97					654.439,07	97.012,90
31/12/1999	1.417.713,31				758.975,68	562.827,04	95.910,59
31/12/2000	2.100.012,05			992.911,03	565.577,41	445.372,49	96.151,12
31/12/2001	2.451.979,82		612.765,32	854.881,91	527.820,49	360.601,50	95.910,60
31/12/2002	2.616.960,43	666.036,06	455.938,87	578.135,78	470.900,51	350.038,63	95.910,58
Total Pendiente de Pago.							
Situación	TOTAL	Año origen					
		2001	2000	1999	1998	1997	1996 y anteriores
31/12/1998	1.033.491,01					730.935,93	302.555,08
31/12/1999	1.677.557,12				759.025,35	617.078,99	301.452,78
31/12/2000	2.359.615,34			992.911,03	565.627,08	499.624,44	301.452,79
31/12/2001	2.989.825,78		1.038.176,30	854.881,91	527.870,16	360.601,50	208.295,91
31/12/2002	3.155.106,41	666.105,08	881.580,84	578.135,78	470.950,18	350.038,63	208.295,90

ANEXO 6

AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)

Ejercicios 1998 a 2002

ESTADO DE TESORERÍA. RESUMEN GENERAL DE TESORERÍA

(En Euros)

PAGOS	1998	1999	2000	2001	2002
Ppto Gastos ej. Corriente	10.307.663,95	7.928.017,07	8.764.611,82	13.144.323,02	6.936.685,84
Ppto Gastos ej. Cerrados	1.875.465,75	787.271,56	1.320.799,08	1.505.265,80	1.979.231,01
Devoluciones ingresos	5.555,83	226,93	13.753,51	80.551,64	11.767,18
Devoluciones R.O.E.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pagos de R.O.E.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pagos c/c efectivo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
De operaciones comerciales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Acreedores no pptarios.	1.520.279,40	2.013.276,59	976.741,21	1.058.775,51	157.284,11
Deudores no pptarios.	42.004,93	38.447,63	101.975,60	97.242,02	88.429,90
Partidas ptes. aplicación	585.100,70	776.220,64	741.116,81	470.419,92	1.330.695,56
Mov. Internos tesorería	1.985.096,04	2.850.795,75	2.308.261,93	2.398.915,90	2.859.462,87
I.V.A. soportado	6.962,26	13.170,89	96.941,12	19.063,30	3.640,33
I.V.A. repercutido	15.634,70	16.059,73	44.277,71	42.084,62	29.341,37
TOTAL PAGOS	16.343.763,56	14.423.486,79	14.368.478,80	18.816.641,73	13.396.538,17
EXISTENCIAS FINALES	3.558.822,00	2.693.649,62	3.279.667,54	704.712,52	248.390,65
TOTAL DEBE	19.902.585,56	17.117.136,41	17.648.146,35	19.521.354,25	13.644.928,82

DETALLE EXISTENCIAS FINALES	1998	1999	2000	2001	2002
EN CAJA DE EFECTIVO	4.583,79	0,00	3.187,45	1.869,42	1.373,34
EN BANCOS	3.554.238,21	2.693.649,62	3.276.480,09	702.843,10	247.017,31
TOTAL E. FINALES	3.558.822,00	2.693.649,62	3.279.667,54	704.712,52	248.390,65

COBROS	1998	1999	2000	2001	2002
Ppto Ingresos ej. Corriente	12.617.052,37	4.412.466,36	10.126.924,70	10.691.137,83	5.010.184,63
Ppto Ingresos ej. Cerrados	2.695.438,32	3.706.003,99	1.101.673,04	1.989.159,26	4.240.863,96
Reintegros gastos ej. cte.	57,28	26,48	829,53	2.906,52	3.581,80
Cobros R.O.E.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reintegros R.O.E.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cobros c/c efectivo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
De operaciones comerciales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Acreedores no pptarios.	1.701.876,90	2.279.885,08	1.073.123,45	538.136,84	514.328,62
Deudores no pptarios.	45.655,71	41.082,65	40.842,22	221.245,05	53.554,37
Partidas ptes. aplicación	441.784,22	238.823,48	161.623,01	339.037,39	225.258,36
Mov. Internos tesorería	1.985.096,04	2.850.795,75	2.308.261,93	2.398.915,90	2.859.462,87
I.V.A. soportado	6.962,26	13.170,89	96.941,12	19.063,30	3.640,33
I.V.A. repercutido	15.634,70	16.059,73	44.277,71	42.084,62	29.341,37
TOTAL COBROS	19.509.557,81	13.558.314,41	14.954.496,72	16.241.686,70	12.940.216,31
EXISTENCIAS INICIALES	393.027,75	3.558.822,00	2.693.649,62	3.279.667,54	704.712,51
TOTAL HABER	19.902.585,56	17.117.136,41	17.648.146,35	19.521.354,25	13.644.928,82

ANEXO 7
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)
Ejercicios 1998 a 2002
ESTADO DE LA DEUDA

(En Euros)

Ejercicio	En Circulac a 01-01	Emisiones	Otros Cargos	Total Cargos	Amortiz.	Total Data	En Circulac a 31-12	Amortizac Pte Aplicar
1998	4.270.244,09	5.575.667,12	1.898,09	9.847.809,30	4.262.995,53	4.262.995,53	5.575.928,68	8.885,10
1999	5.575.928,68	322,00	0,00	5.576.250,68	500,44	500,44	5.575.750,23	
2000	5.575.750,23	0,00	0,00	5.575.750,23	83,11	83,11	5.575.667,12	
2001	5.575.667,12	5.920.149,52	25.941,97	11.521.758,62	5.575.667,12	5.575.667,12	5.946.091,49	
2002	5.946.091,49	0,00	0,00	5.946.091,49	475.463,75	475.463,75	5.470.627,74	

ANEXO 8
AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO (LEÓN)
Ejercicios 1998 al 2002
CUANTIFICACIÓN DE LAS DEFICIENCIAS DEL REMANENTE DE TESORERÍA A 31-12-02

(En Euros.)

REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES SEGUN CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO 2002	-4.420.318,06
A deducir:	-6.752.824,15
Gastos sin crédito presupuestario pagados en ejercicio posterior al su devengo (epígrafe 3.1.1ª c)	-5.440.174,77
Derechos pendientes de cobro indebidamente contabilizados por subvenciones a percibir (epígrafe 3.1.4ª)	-824.237,27
Obligaciones por devolución de ingresos indebidos por subvenciones no contabilizados (epígrafe 3.1.5ª)	-207.083,34
Saldos deudores de dudoso cobro no contabilizados (epígrafe 3.1.10ª e)	-281.328,77
A incrementar:	81.682,20
Derechos derivados de los convenios con la MSP no contabilizados (epígrafe 3.1.6ª b)	36.521,93
Certificaciones de descubierto y otros conceptos no contabilizados (epígrafe 3.1.7ª d)	45.160,27
REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES RESULTANTE	-11.091.460,01

251/000122 (CD)
773/000017 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Moción sobre control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales elaborada por el Tribunal de Cuentas, aprobada sin modificaciones por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas al haberse rechazado las Propuestas de Resolución presentadas a la misma.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de febrero de 2007.—P.D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

MOCIÓN SOBRE EL CONTROL INTERNO, LLEVANZA DE LA CONTABILIDAD, GESTIÓN DE PERSONAL Y CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

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 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 20 de julio de 2006, la Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en la Entidades Locales, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.
ICALs	Instrucción de Contabilidad del Tratamiento Especial Simplificado para Entidades locales de Ámbito Territorial con Población Inferior a 5.000 habitantes, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990.
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
LRHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
LRJAPPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Ley 30/1984	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Española en su artículo 137 organiza territorialmente el Estado, estableciendo como elementos básicos del mismo los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas. Todas estas Entidades disponen de autonomía para la gestión de sus propios intereses. El gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales, los de las provincias a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, y los de las Islas a los Cabildos y Consejos, debiendo disponer las Haciendas respectivas de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que el ordenamiento jurídico les atribuye, que se nutrirán fundamentalmente de tributos

propios y de la participación en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas.

El artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios y el artículo 148.1.2, atribuye como competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) establece el marco competencial de las Entidades locales territoriales. Por

lo que respecta a los Municipios, el artículo 25 de la Ley señala, con carácter general, las materias en las que ejercerán sus competencias bajo el principio general de que «pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» y, el artículo 26 enumera los servicios que, obligatoriamente, deberán prestar, por sí o asociados, en función de su población. Además, los Municipios podrán ejercer competencias delegadas por otras Administraciones Públicas y desarrollar actividades complementarias de las propias de dichas Administraciones.

El bloque normativo común regulador de las Entidades locales está constituido, principalmente, por la LRBRL, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, incorporando todas ellas aspectos de carácter básico. El Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos y las Órdenes de 17 de julio de 1990, aprueban la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL) y la Instrucción de Contabilidad del tratamiento especial simplificado para Entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes (ICALs), de aplicación todas ellas tanto para las Entidades locales como para los organismos autónomos de ellas dependientes, para la formación y rendición de cuentas de ejercicios anteriores a 2006. Finalmente, sendas Órdenes de 23 de noviembre de 2004 del Ministerio de Hacienda aprueban las Instrucciones del modelo Normal, Simplificado y Básico de Contabilidad Local, respectivamente, aplicables a partir de enero de 2006.

El régimen jurídico de la contratación se extiende a las normas específicamente a ella relativas, recogidas en las citadas LRBRL y en su TRRL, junto con la Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado aprobado por Real Decreto 923/1965, de 8 de abril, y sus normas reglamentarias; la Ley 13/1995, de 14 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, hoy Texto Refundido de la LCAP, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, y su Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

El control externo de las Entidades locales, de acuerdo con el artículo 136 apartado primero de la Constitución Española, se atribuye al Tribunal de Cuentas confiriéndole el carácter de «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público», refiriéndose esta función fis-

calizadora, conforme establece el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, recogidos en los artículos 9.3, 31.2, 103.1 y 133.4 de la Constitución.

En el mismo sentido los artículos 115 de la LRBRL y 223 del TRLRHL establecen que la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales y de todos los organismos y sociedades de ellas dependientes corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece su Ley Orgánica y su Ley de Funcionamiento, sin menoscabo de las facultades que, en materia de fiscalización externa de las Entidades locales, tengan atribuidas por sus Estatutos las Comunidades Autónomas.

En el ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas, éste traslada a las Cortes Generales, a través de los Informes Anuales sobre el Sector Público, Autónomo y Local de cada uno de los ejercicios económicos y de Informes específicos, el resultado de las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas sobre el Sector Público Local, integrado por 15.748 Entidades locales y los organismos y sociedades de ellas dependientes. Por lo que respecta a los municipios, es necesario recordar que de los 8.106 existentes en el año 2001, el 61% (4.944) tenía una población inferior a 1.000 habitantes, porcentaje que se eleva al 86% (6.947) si se consideran los municipios de menos de 5.000 habitantes, circunstancia que condiciona los principios de autonomía de gestión y de suficiencia financiera, así como el adecuado ejercicio de sus propias competencias, que en definitiva es la prestación de servicios públicos.

Por lo que se refiere a los Informes de fiscalización específicos que el Tribunal viene realizando sobre las Corporaciones locales, su examen ha puesto de manifiesto la presencia de algunas deficiencias e irregularidades comunes a la mayoría de las Entidades fiscalizadas.

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, ante esta situación, instó al Tribunal mediante Resolución de 13 de marzo de 2002, a que «elabore y eleve a las Cortes Generales una moción, en la que, recogiendo las deficiencias reiteradamente manifestadas en anteriores informes de fiscalización sobre Entidades locales, que afectan especialmente a las áreas de control interno, llevanza de contabilidad, gestión de personal y contratación, se analicen las causas que las han podido originar y se formulen las correspondientes propuestas para su corrección, sugiriendo las modificaciones que se estimen necesarias en relación con su propia organización interna y, si así se considerase oportuno, sobre la vigente legislación reguladora de la actividad de las Corporaciones Locales».

Estas deficiencias quedan recogidas en la presente Moción, en los siguientes apartados:

1. Control interno: en relación con el ejercicio de la función interventora y el control financiero y de eficacia.
2. Contabilidad: en relación con el sistema, los procedimientos y el registro contable de las operaciones.
3. Gestión de personal: en relación con las disposiciones generales, la negociación colectiva y las disposiciones comunes a los funcionarios de carrera.
4. Contratación: en relación con las distintas fases del procedimiento contractual, en la preparación, adjudicación, ejecución y extinción de los contratos.

Los resultados que se presentan comprenden los aspectos más significativos puestos de manifiesto en los Informes del Tribunal de Cuentas aprobados en el período 1998 a 2005. Las deficiencias e irregularidades más relevantes detectadas en los Informes de fiscalización específicos sobre las Entidades locales, las causas que las han podido originar, así como las correspondientes propuestas que pueden influir en su corrección se exponen clasificadas según las áreas identificadas en la Resolución de la Comisión Mixta.

I. Control interno

El ejercicio de las funciones de control y fiscalización interna en las Entidades locales, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia se regula en los artículos 213 y siguientes del TRLRHL y en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre el Régimen Jurídico de funcionarios de la Administración Local con Habilitación de carácter Nacional.

El artículo 92.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece como funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, la de Secretaría comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y las de contabilidad, tesorería y recaudación. Se establece la posibilidad de que estas tres últimas sean atribuidas a miembros de la Corporación o a funcionarios sin habilitación de carácter nacional en supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado.

I.1 El ejercicio de la Función Interventora

La función interventora, de acuerdo con el artículo 214 del TRLRHL, tiene por objeto la fiscalización de todos los actos de las Entidades locales y de sus orga-

nismos autónomos que dan lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

El ejercicio de la función interventora comprende:

- La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.
- La intervención formal de la ordenación del pago.
- La intervención material del pago.
- La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones.

El ejercicio de la función interventora no se ejerce de forma adecuada y completa en la mayoría de las Entidades, debido a que no se realiza de forma sistemática la fiscalización previa de todos los actos, documentos o expedientes susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.

Asimismo, en las Entidades en las que el Pleno, según la facultad prevista en el artículo 219 del TRLRHL, acordó el ejercicio de la intervención previa limitada de las obligaciones y los derechos, se incumple de forma generalizada la obligación de realizar otra plena posterior sobre una muestra representativa de los gastos y los ingresos y, en los casos en que se realiza, ésta no se documenta mediante informes escritos en los que consten las conclusiones.

En relación con lo señalado, debe tenerse en cuenta que el ejercicio de las funciones encomendadas, en principio, a funcionarios con habilitación de carácter nacional está sensiblemente condicionado por las circunstancias siguientes:

1. Existe un número elevado de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional que se mantienen vacantes y se cubren mediante nombramientos accidentales, que es un supuesto excepcional, en el que la propia Corporación Local nombra a uno de sus funcionarios que considere suficientemente capacitado, o mediante nombramientos de interinos, en cuyo caso, la Corporación Local propone el nombramiento como funcionario interino de una persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a que el puesto pertenece; en este caso la resolución de nombramiento se efectúa por la Dirección General de la Función Pública previo informe favorable de la Comunidad Autónoma correspondiente. Estas provisiones de puestos de trabajo dan lugar a que se cubran con personal cuya cualificación no siempre es la adecuada. Además, en los Ayunta-

mientos de escasas dimensiones, la movilidad en los puestos de Secretario-Interventor se produce de un modo generalizado.

2. Corresponde a la Intervención de las Entidades locales la llevanza y el desarrollo de la contabilidad financiera y el seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos, de acuerdo con el artículo 204 del TRLRHL. Esta atribución normativa a la Intervención, encargada a su vez del control interno y la fiscalización de la gestión económica, da lugar a que no exista una adecuada segregación de funciones. En los municipios de gran dimensión este problema se ha abordado con la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, mediante la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización.

Reglamentariamente se permite, según se establece en el artículo 2.f) del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo, la atribución de la responsabilidad administrativa de la función de contabilidad a miembro o funcionario de la misma sin necesidad de que tenga habilitación de carácter nacional.

Por otra parte, con amparo en el contenido del artículo 166 del TRRL y especialmente en los municipios de menor capacidad económica y de gestión, a los funcionarios con habilitación de carácter nacional se les encomiendan funciones de gestión y administración por la escasez de personal en la Corporación o la falta de cualificación y medios técnicos para el desarrollo del trabajo. Esta situación es contraria a los principios de control, según los cuales el órgano gestor no debe coincidir con el fiscalizador.

3. Las Entidades locales no se acogen suficientemente a la posibilidad prevista en la normativa, de crear puestos de colaboración reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional para el ejercicio de las funciones de colaboración inmediata a las de Secretaría, Intervención o Tesorería, resultando normalmente insuficiente el personal existente para hacer frente a las funciones encomendadas a los responsables administrativos de estos servicios.

4. La integración de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en la Función Pública Local y el desempeño de sus funciones en la Entidad local correspondiente supone su dependencia orgánica de la misma, y aunque su régimen disciplinario es distinto al de los demás funcionarios de la Administración Local, de forma que se garantiza su independencia funcional de los órganos de gobierno de las correspondientes Corporaciones locales, en ocasiones la dependencia orgánica y la posibilidad de fijar las condiciones de trabajo, produce un condicionamiento en el ejercicio de sus funciones. Esta situación se acentúa especialmente en los casos de provisión del puesto de trabajo mediante el procedimiento de libre designación, en cuyo caso es nombrado y cesado por la propia Entidad local.

La modificación de la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que ha introducido el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, conlleva mejoras en el desempeño del puesto de trabajo de estos funcionarios al modificar, entre otros, los supuestos de convocatoria anual, nombramientos provisionales, comisiones de servicios y acumulaciones de funciones. En los nombramientos accidentales se introducen garantías para que tengan carácter residual ante la inexistencia de algún funcionario con habilitación de carácter nacional interesado en la provisión del puesto de trabajo por los procedimientos previstos citados y, se confiere carácter subsidiario a los nombramientos interinos debiendo quedar acreditada la imposibilidad de provisión del puesto por un funcionario con habilitación de carácter nacional.

I.2 El ejercicio de la función de control financiero y de eficacia

El control financiero, de acuerdo con el contenido del artículo 220 del TRLRHL tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las Entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, e informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación, y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos; el control financiero se realiza por procedimientos de auditoría, de acuerdo con las normas de auditoría del sector público.

El control de eficacia, a su vez, de acuerdo con el contenido del artículo 221 de la citada norma, tiene por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.

En las fiscalizaciones llevadas a cabo por el Tribunal, se ha puesto de manifiesto que la función del control financiero no se ejerce en la mayoría de las Entidades, ni respecto a la propia Entidad ni a sus entes dependientes y, en los casos en que se realiza, dicho control no se documenta según establece la normativa mediante informe que junto con las alegaciones efectuadas por el órgano auditado, se remita al Pleno para su examen.

De igual modo, no se ejerce el control de eficacia a causa de la generalizada falta de definición de objetivos en las Entidades locales. En este sentido, el artículo 211 del TRLRHL regula que los municipios de más de 50.000 habitantes y las demás Entidades locales de ámbito superior acompañarán a la cuenta general una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados,

con su coste. Sin embargo, muchas Entidades no elaboran dichas memorias y, en su caso, no tienen el alcance y contenido regulado debido a que los presupuestos no se confeccionan por programas ni la contabilidad implantada está organizada para permitir obtener entre sus fines la determinación de los resultados analíticos poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios.

Respecto a las facultades del personal controlador, el artículo 222 del TRLHL establece que los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora así como los que se designen para llevar a efecto los controles financiero y de eficacia, ejercerán su función con plena independencia recabando cuantos antecedentes consideren necesarios. En algunas entidades en las que se llevaron a efecto los controles financiero y de eficacia, éstos no fueron realizados por funcionarios con habilitación de carácter nacional, sino por otro personal del Ayuntamiento detrayendo así de estos funcionarios, funciones de control, además de presentar este personal mayor dependencia funcional de los órganos de gobierno.

En este sentido, la Ley de modernización del gobierno local regula el ejercicio de dichas funciones para los municipios de gran población y designa a la «Intervención General Municipal» como el órgano administrativo responsable del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, y su titular debe ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Propuestas.

Para un mejor cumplimiento de las funciones del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera en las Corporaciones locales se proponen las medidas siguientes:

a) Desarrollar reglamentariamente el régimen de control y fiscalización contemplado en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, en su triple acepción de función interventora y función de control financiero y de eficacia.

b) Desarrollar un régimen estatutario para los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional similar al de los Interventores de la Administración del Estado para ejercer el control con plena autonomía respecto al órgano o entidad cuya gestión sea objeto de control.

c) Restringir los supuestos de nombramiento por el sistema de libre designación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, con objeto de garantizar la imparcialidad e independencia. De igual manera, regular las causas de cese en la concurrencia de criterios objetivos, excluyendo el carácter discrecional apreciado por el mismo órgano que lo nombró.

d) Adoptar las modificaciones legislativas pertinentes dirigidas a evitar que los funcionarios con habilitación de carácter nacional asuman funciones de gestión y administración, para una adecuada segregación de funciones.

e) Las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales deberían fomentar las agrupaciones de Municipios para el sostenimiento en común del puesto de Secretaría cuando el volumen de servicios o recursos de las Entidades agrupadas sea insuficiente, a fin de propiciar una mayor estabilidad en estos puestos.

f) Instar a las Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas uniprovinciales a que presten su apoyo y colaboración, sobre todo por lo que se refiere a las Entidades de menor dimensión en su ámbito territorial, en sus funciones interventoras y de control interno.

II. Contabilidad

El artículo 200 del TRLRHL establece el sometimiento de las Entidades locales y sus organismos autónomos al régimen de contabilidad pública y el artículo 203 otorga al Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado la competencia para aprobar las normas contables de carácter general a las que tendrá que ajustarse la organización de su contabilidad, aprobar el Plan General de Cuentas para las Entidades locales, establecer los libros que, como regla general y con carácter obligatorio, deban llevarse, y determinar la estructura y justificación de las cuentas, estados y demás documentos relativos a la contabilidad pública. En cumplimiento de este mandato, recogido asimismo en el artículo 184 de la LRHL, mediante dos Órdenes Ministeriales de 17 de julio de 1990, se aprobaron las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local de aplicación a las Entidades locales cuyo ámbito territorial tenga una población igual o superior a 5.000 habitantes (ICAL) y de tratamiento especial simplificado para Entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes (ICALs). Dichas Instrucciones fueron de general aplicación a partir de 1 de enero de 1992.

La implantación del sistema de información contable en las Entidades locales se realizó con importantes retrasos y deficiencias debido a la transformación radical de la contabilidad pública local que implicó que, de una contabilidad administrativa llevada por el método de la partida simple, pasó a ser una contabilidad integral llevada por el método de la partida doble. La complejidad técnica de su implantación se vio agravada por la falta de medios materiales y personales debidamente cualificados, así como por la inexistencia de sistemas informáticos adecuados que permitiesen la elaboración de la información económico-financiera y patrimonial requerida por el sistema, lo que ha originado que la contabilidad de numerosas Entidades refleje unos saldos deudores, acreedores y de inmovilizado de dudosa

fiabilidad y representatividad tanto en su contenido como en su valoración.

De las fiscalizaciones efectuadas se deduce que en gran parte de las Entidades locales no se siguieron los trámites previstos en la ICAL en relación con los procedimientos de anotación contable, toma de razón y elaboración de los documentos de contabilidad en las distintas fases de ejecución de los presupuestos y, en especial de la propuesta, autorización y disposición de los gastos, presentando, asimismo, deficiencias su justificación documental, ni se elaboraron la totalidad de los libros de contabilidad exigidos por la ICAL. La obtención de los libros, únicamente por medios informáticos, procedimiento admisible en el artículo 45.5 de la LRJAPPAC, no estuvo generalmente regulado por el Pleno de la Entidad.

El registro contable de las operaciones presentaron deficiencias e irregularidades que, además de constituir incumplimientos de la normativa legal, afectaron a la representatividad y fiabilidad de los saldos contenidos en los estados financieros, siendo de destacar las siguientes:

1. Falta de registro contable de operaciones presupuestarias y patrimoniales.
2. Incumplimiento de los principios contables de registro, al no anotar todos los hechos contables en la fecha efectiva de su realización, de devengo al no atribuir los ingresos y gastos al ejercicio económico en que tiene lugar el devengo, y de imputación de la transacción al no imputarse los ingresos y gastos de acuerdo con su naturaleza económica y en el presupuesto del ejercicio en que éstos se realizan.
3. Falta de regulación en las Bases de Ejecución del Presupuesto (BEP) y/o ausencia de reglamentos o normas generales de ejecución del Presupuesto para la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija y para la justificación posterior de la aplicación de estos fondos o, en su caso, incumplimiento de las mismas, especialmente, en cuanto a la elaboración de la cuenta justificativa y su control.
4. Falta de concordancia entre los saldos de balance del inmovilizado y el Inventario, y falta de anotación contable de la amortización de los elementos del inmovilizado.
5. Falta de soporte de los saldos deudores y acreedores.
6. Falta de control y seguimiento de las operaciones referentes a gastos con financiación afectada, remanentes de crédito y proyectos de gasto.

En la formación, tramitación y aprobación de la Cuenta General las Entidades locales incumplieron tanto los plazos señalados para su realización como las exigencias normativas en la elaboración de los estados, anexos y justificantes.

La nueva adaptación del Plan General de Contabilidad Pública del Sector Local al Plan General de Contabilidad Pública materializada en tres Órdenes del

Ministerio de Hacienda, de 23 de noviembre, que aprueban las Instrucciones del modelo Normal, modelo Simplificado y modelo Básico de Contabilidad Local, y cuya entrada en vigor se ha producido el 1 de enero de 2006, deroga la normativa anterior (ICAL e ICALs), aunque continua vigente para la formación y rendición de cuentas de ejercicios anteriores a 2006.

Su ámbito de aplicación se delimita en función de dos variables representativas de la dimensión de la Entidad: la población y el importe del Presupuesto. El modelo Normal es de aplicación para las Entidades con una población superior a 5.000 habitantes o un presupuesto superior a 3 millones de euros. El modelo Simplificado está dirigido a las Entidades que, con una población inferior a 5.000 habitantes, gestionen un presupuesto entre 300.000 y 3.000.000 euros. Finalmente, el modelo Básico es aplicable a las Entidades de menos de 5.000 habitantes y presupuesto inferior a 300.000 euros.

Las novedades más significativas que introducen las Instrucciones de Contabilidad Normal y Simplificada, en los aspectos relativos a esta Moción, se sintetizan en:

1. Se amplían los principios contables públicos y los criterios de valoración regulados en el anterior Plan General de Contabilidad.
2. Se establece la obligatoriedad de efectuar a través del SICAL-Normal, el seguimiento y control de los proyectos de gasto, los pagos a justificar y los anticipos de caja fija, mientras que a través del SICAL-Simplificado esta obligatoriedad alcanza al seguimiento y control de los remanentes de crédito y de los gastos con financiación afectada, siendo opcional para la Entidad el seguimiento y control de los pagos a justificar y los anticipos de caja fija.
3. Desaparece la obligación de obtener y conservar los libros de contabilidad tradicionales en papel, estableciéndose que las bases de datos del sistema informático donde residen los registros contables constituirán soporte suficiente para la llevanza de la contabilidad de la Entidad. De igual modo, se contempla la posibilidad de establecer procedimientos de envío de las cuentas a los Órganos de Control Externo a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos.
4. Se modifica la estructura de las cuentas anuales que deben rendir la Entidad local y sus organismos autónomos comprendiendo el Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de Liquidación del Presupuesto y la Memoria y, aunque la información contenida en estas cuentas es básicamente la que se contenía en las Cuentas, Estados y Anexos a las mismas, previstos en la Instrucción de 1990, se sistematiza de forma diferente incluyendo la Memoria aquella información que completa, amplía y comenta la contenida en las cuentas citadas.

La aplicación del Modelo Básico está orientada a resolver la problemática de las Entidades locales que por su reducida dimensión, el tipo de operaciones que

realizan y la escasez de medios humanos y materiales de que disponen, tienen dificultades para cumplir las obligaciones que imponían las Instrucciones de Contabilidad. En este sentido, es de destacar que:

1. Las operaciones se registran por el «método de partida simple», lo que supone una importante simplificación respecto a lo previsto en la regulación anterior.

2. Se registran, únicamente, las operaciones de naturaleza presupuestaria y no presupuestaria que se produzcan en el ámbito de la Entidad local, y se estructuran en las siguientes áreas contables que simplifican y flexibilizan el sistema: Presupuesto de Gastos, Presupuesto de Ingresos, Operaciones no presupuestarias, Tesorería, Endeudamiento y Recursos afectados.

3. Se simplifica el contenido de la Cuenta General.

La aplicación de las nuevas Instrucciones de Contabilidad previsiblemente puedan solventar parte de las deficiencias puestas de manifiesto en la presente Moción, no obstante, su posible efecto en las mismas no podrá valorarse adecuadamente a corto plazo, e incluso su implantación, al igual que sucedió en el ejercicio 1992, no estará exenta de dificultades y disfunciones.

III. Gestión de personal

El bloque normativo común regulador de la función pública está constituido, principalmente, por la Ley 30/1984, de 2 de agosto (Ley 30/1984), de medidas para la reforma de la Función Pública, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto de Libertad Sindical. La regulación jurídica específica de los funcionarios con habilitación de carácter nacional se contiene fundamentalmente en el Reglamento de régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, en el Reglamento sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, y en el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

El personal al servicio de las Entidades locales está integrado por funcionarios de carrera, personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial y contratados en régimen de derecho laboral. Los funcionarios de carrera de la Administración Local que no tengan habilitación de carácter nacional se integran en las Escalas de Administración General y Administración Especial de cada Corporación, que quedan agrupadas de acuerdo con la titula-

ción exigida para su ingreso, correspondiendo a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa y a los de Administración Especial el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio.

Las principales deficiencias e irregularidades deducidas del análisis del régimen del personal de las Entidades locales en los informes aprobados por el Tribunal de Cuentas, en relación con el cumplimiento de las principales normas reguladoras, se detallan a continuación:

1. Las Entidades locales suelen carecer de la Relación de puestos de trabajo prevista en los artículos 16 de la Ley 30/1984, 90.2 de la LRBRL y 126.4 TRRL, comprensiva de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño.

Aunque no han sido dictadas las normas reservadas al Estado sobre confección de las relaciones de puestos de trabajo en el ámbito de la Administración local, su inexistencia no constituye un vacío normativo, en cuanto que ésta debe adecuarse para su elaboración a los criterios dispuestos para la Administración General del Estado por el artículo 15 de la Ley 30/1984, la Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado y la Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

2. Las Corporaciones Locales, en su mayor parte, no elaboran las plantillas presupuestarias que respondiendo a principios de racionalidad, economía o eficiencia, deben comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral o eventual, o, en caso de elaborarse éstas incurren en una deficiente formación.

La falta de elaboración de las plantillas determina que la oferta de empleo público incluya puestos de trabajo inexistentes o sin dotación económica para su cobertura.

3. Diversas Entidades no tienen constituido el Registro de personal, previsto en los artículos 13.2 de la Ley 30/1984 y 90.3 de la LRBRL, coordinado con las demás Administraciones Públicas, en el que deben inscribir a todo el personal a su servicio y anotar preceptivamente todos los actos que afecten a la vida administrativa del mismo, siendo estos datos inscritos los que deben determinar las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones. Cuando las Entidades locales no cuenten con suficiente capacidad financiera o técnica, las Comunidades Autónomas por sí mismas, o

por la delegación en las Diputaciones Provinciales, los Cabildos o los Consejos Insulares, cooperarán a la constitución de dichos Registros; sin embargo, las Comunidades Autónomas en general aún no han acometido esta tarea en la medida necesaria, bien directamente o por delegación en las Corporaciones provinciales.

4. Se incumplen en gran parte de las Entidades locales los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección del personal, que debe realizarse a través de la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y, a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición. La tendencia laboralizadora del personal al servicio de la Administración local, ha venido transformando en los últimos años plazas de funcionarios en plazas de personal laboral, en parte favorecida por el hecho de que el acceso a estas plazas de personal laboral se lleva a cabo con menores requerimientos; estas actuaciones han supuesto, en ocasiones, el acceso a empleos públicos vulnerando los principios constitucionales que rigen la selección de personal en el sector público.

5. Se produce con frecuencia una improcedente regulación unitaria de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral, a través de convenios colectivos únicos. El hecho de que las funciones desempeñadas por el personal laboral y el funcionario sean similares (técnicas, administrativas y de oficios), ha motivado la tendencia creciente a la regulación unitaria de las condiciones de trabajo para ambos tipos de colectivos, incluyendo en la negociación materias indisponibles para los funcionarios, como jornadas de trabajo, retribuciones básicas y complementarias. La competencia de la regulación básica de estas materias es del Estado y, por tanto, no cabe negociación alguna por las Entidades locales, por lo que al colectivo de funcionarios se refiere, produciéndose el consiguiente incumplimiento de la normativa legal. En este sentido la jurisprudencia es unánime al rechazar la posibilidad de la regulación en un mismo convenio colectivo de las condiciones de trabajo de los funcionarios y los empleados en régimen laboral, habiéndose resuelto parte de estas deficiencias e irregularidades de los convenios colectivos que contravienen el régimen general de la función pública local, como consecuencia de los recursos planteados por la Abogacía del Estado y las consiguientes sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia.

Sin embargo, aunque de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la LRBRL los acuerdos de las Corporaciones locales deben remitirse a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, no siempre se comunican, lo que determina que estas no puedan requerir su anulación o impugnación en determinadas ocasiones.

Todas las incidencias detectadas en el curso de los trabajos de fiscalización se refieren al incumplimiento

de la normativa legal, que prevé los instrumentos para que tanto la planificación del empleo, como la provisión de puestos de trabajo y selección del personal se realice de conformidad con criterios de oportunidad y de racionalidad y con sujeción a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como al de publicidad, por lo que no se estima necesario realizar ninguna propuesta distinta a las referidas a la necesidad de fomentar en mayor medida la colaboración y el control del resto de las Administraciones públicas sobre las actuaciones del subsector local.

Propuestas.

a) Las Comunidades Autónomas deberían colaborar con las Entidades locales en la implantación del Registro de Personal bien por sí mismas, o por delegación en las Diputaciones Provinciales, los Cabildos o los Consejos Insulares.

b) Deberían establecerse instrumentos necesarios para que la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas puedan ejercer las acciones necesarias contra los actos o acuerdos de las Entidades locales en materias del Personal a su servicio y en la aprobación de sus convenios, que infrinjan el ordenamiento jurídico o excedan de las competencias propias de dichas Entidades.

IV. Contratación

Los artículos 103.1 de la Constitución Española y 3.1 de la LRJAPPAC establecen el principio de objetividad al servicio de los intereses generales el cual debe presidir toda actuación de las Administraciones Públicas y que se despliega en el ámbito contractual en el principio de transparencia. Los citados principios generales de objetividad y transparencia implican una limitación a la autonomía de la voluntad y tienen por objeto impedir cualquier arbitrariedad en el proceso de formación de la voluntad contractual, cuya culminación debe asentarse en una motivación pertinente y conforme a las circunstancias del caso. Asimismo, los artículos 9 y 31.2 de la Norma Fundamental establecen el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Sin embargo, de las actuaciones fiscalizadoras efectuadas en los últimos años por este Tribunal, y en lo que respecta a las Entidades locales, se desprende una reiterada vulneración de los referidos principios como consecuencia, fundamentalmente, de diversas circunstancias:

1. El incumplimiento de la normativa contractual al amparo de una coyuntura, no siempre fundamentada en criterios de necesidad, que deriva en la realización de prácticas ilícitas.

2. La falta de regulación en la normativa contractual de determinados aspectos, lo que permite un mar-

gen de discrecionalidad, no siempre acorde con la protección del interés público a satisfacer con la contratación; y la ambigüedad en la regulación de otras cuestiones con la consecuente flexibilidad excesiva en su interpretación, lo que facilita en la práctica la realización de una gran variedad de irregularidades de mayor o menor entidad, que bordean los límites de la ley sin transgredirla formalmente, pero que en muchos casos generan perjuicios de muy diversa índole a la Administración y/o a los empresarios interesados en los procedimientos contractuales.

En relación con la primera de las causas citadas debe indicarse que la necesidad de salvaguardar la correcta realización de la gestión contractual, en relación con los aspectos antes mencionados, exige, esencialmente, una diligente actuación de los órganos competentes y responsables de aquella a efectos de evitar una desviación arbitraria de lo preceptuado legalmente, observando con exactitud la normativa establecida y aplicando, en su caso, las medidas correctoras y/o sancionadoras en ella previstas, cuestiones, ambas, reiteradamente recomendadas por este Tribunal en sus Informes.

Finalmente, en el seno de las fiscalizaciones efectuadas se ha apreciado la presencia de irregularidades, que pudieran ser fruto de una deficiente regulación del trámite del replanteo, en concreto del momento en que este debiera realizarse. Esta regulación ha permanecido invariable desde que se dictara el Decreto 923/1965, de 8 de abril, TR de la Ley de Contratos del Estado, pese a la importancia y trascendencia de las modificaciones operadas, no sólo en la estructura y organización del Estado y, en su seno, de las Entidades Locales, sino también en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de su gestión, que desde entonces se han producido. Así, han experimentado notables variaciones aspectos tales como la encomienda de la redacción de proyectos a agentes externos a las administraciones actuantes, que hoy sería el proceder mayoritario; la aparición de los contratos de asistencia técnica para la elaboración de proyectos que, desde 1973 han contado con un régimen jurídico propio; o la posibilidad de contratar —conjuntamente el proyecto y la obra, resultando a estos efectos ilustrativo, dado la peculiaridad de esta contratación, la ordenación de las fases procedimentales a estos efectos previstas en el artículo 125.3 del TRLCAP.

IV.1 Irregularidades derivadas de una vulneración de la legislación reguladora de la contratación administrativa o de su negligente gestión

Caben destacarse las siguientes:

1. Inadecuada planificación de las inversiones generada en la mayoría de los casos por cambios injustificados de criterios o por la sujeción de aquella a la obtención de ayudas o subvenciones, lo que impide

desarrollar las actuaciones con una debida cronología o continuidad de actos a fin de evitar gastos inútiles y facilitar la tramitación procedimental de las actuaciones.

2. Ausencia de informes, evacuados por los servicios interesados, justificativos de la contratación que se propone.

3. Celebración de contratos para la prestación de servicios jurídicos o técnicos sin justificar la insuficiencia, falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios materiales y personales con que cuenta la Entidad.

4. Irregularidades en los sistemas de control interno, derivadas de la ausencia de informes jurídicos emitidos por el órgano municipal que tiene legalmente encomendado el asesoramiento así como de la Intervención municipal, o negativas a su emisión bajo el amparo de no resultar necesario por «no tener consecuencias económicas».

5. Deficiente valoración de los elementos de la contratación que, unida a la inexistencia de informes preceptivos, o su deficiente formulación, facilita el encadenamiento de irregularidades que pudieran afectar a la naturaleza y tipo contractual, a la competencia del órgano de contratación, a la capacidad de los licitadores o a los requisitos de publicidad y concurrencia. Este hecho se manifiesta fundamentalmente en los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que rigen los procedimientos contractuales, pues adolecen de imprecisiones, errores y deficiencias que vician ab initio tales procedimientos. En este sentido deben destacarse esencialmente los siguientes:

— Se establecen calificaciones erróneas de los contratos dando lugar bien a la no exigencia de clasificación a los licitadores, o bien a requerirla mediante baremos incorrectos, circunstancias ambas que permiten limitar o ampliar indebidamente la concurrencia y, en su caso, además, dejar desprotegido el interés público al no asegurar una correcta solvencia técnica y económica del adjudicatario.

— No efectúan una exacta descripción del objeto del contrato y/o del ámbito temporal de la prestación.

6. El cómputo de los plazos de ejecución de los contratos, vinculados a su formalización, provoca la presencia de gran número de irregularidades derivadas de la anticipación de actividades, documentadas mediante la presentación de facturas y documentos acreditativos de su realización con anterioridad, al menos, a la citada formalización o, por el contrario, la dilación del comienzo de la ejecución durante el período máximo atribuido para el desarrollo de esta formalidad.

7. Deficiencias en el control y seguimiento de las actuaciones contratadas, que generan irregularidades que afectan a los intereses municipales. Así, se producen incumplimientos en los plazos de ejecución, sin que se incoen las oportunas actuaciones dirigidas a imponer las

sanciones previstas para estos casos —aún cuando éste fue uno de los criterios determinantes para la adjudicación— y se aprecia una ausencia generalizada de procedimientos de rescisión o resolución de los contratos.

8. Los pagos de las obligaciones se realizan fuera de los plazos marcados, con la consiguiente imposición legal de abono de los correspondientes intereses por demora.

9. En relación, específicamente, con los contratos de obras, debe destacarse lo siguiente:

— La generalizada vulneración del principio de expedición mensual de las certificaciones, que genera incertidumbre sobre el adecuado ritmo de ejecución.

— La presunción de certeza que necesariamente debe conllevar las certificaciones, se desvirtúa en la gran mayoría de los casos al acreditar como ejecutadas partidas que desaparecen en certificaciones posteriores, circunstancia que, en ocasiones, no hace sino encubrir las alteraciones realizadas por vía de hecho sobre el proyecto de ejecución.

— La liquidación de las obras no se efectúa como tal, esto es como saldo resultante de la medición final de la obra realmente ejecutada, pues de forma generalizada incluye partidas nuevas cuya ejecución no se acreditó en certificación alguna en el ámbito de duración de las obras.

IV.2 Irregularidades derivadas de la normativa aplicable y de las particulares características de las entidades locales afectadas

Además de las irregularidades expuestas, en las fiscalizaciones realizadas durante los últimos años se han observado otras anomalías perjudiciales para los intereses públicos, producidas como consecuencia de imprecisiones, ambigüedades o falta de regulación de determinados aspectos de la normativa contractual y de régimen local, así como por las particulares características de las Entidades locales afectadas.

a) Deficiencias derivadas de las normas sobre organización y competencias de las Entidades locales.

1. Falta de agilidad y responsabilidad en los procedimientos contractuales en virtud de la distribución de competencias entre distintos órganos de contratación.

Cuando conforme a la normativa vigente, el órgano de contratación es el Pleno, ya sea directa o indirectamente mediante delegación en la Comisión de Gobierno, se diluye la responsabilidad ejecutiva en la decisión adoptada corporativamente por quien debiera configurarse esencialmente como órgano de control, con la consecuente dificultad para exigir aquella.

La Ley de medidas para la Modernización del Gobierno Local ha supuesto un importante cambio en el ámbito de la responsabilidad gestora asumida por las

Entidades locales y los objetivos que persigue, como son los de creación de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad mediante ejecutivos con gran capacidad de gestión para una mayor agilización y facilidad de control de la gestión por el Pleno, que desarrolla así sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras. Si bien es cierto que esta Ley, modificadora de la LRBRL, se ha elaborado en atención a Entidades de gran población y especiales características, a las que la organización administrativa prevista en la citada Ley de Bases, restringía su capacidad y flexibilidad de gestión política y administrativa, no es menos cierto que en el ámbito contractual el espíritu que inspiró el cambio organizativo y competencial efectuado por ella, debería aplicarse a la totalidad de las Entidades locales, a efectos de centralizar las competencias contractuales en la Alcaldía y los órganos de más cercana colaboración con ésta, lo que permitiría agilizar la gestión contractual y concretar los responsables de las decisiones adoptadas en el seno de la misma.

2. Deficiencias en la segregación de funciones.

En las Entidades locales excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de medidas para la Modernización del Gobierno Local, especialmente aquellas de menor población, se observa que el impulso, tramitación y culminación de los expedientes se concentra en el seno de las Secretarías e Intervenciones Generales o Secretaría-Intervención, a quienes igualmente compete informar sobre la conveniencia y legalidad de aquellos, con el resultado de solaparse las funciones de dirección administrativa encomendadas a aquellos y las de asesoramiento jurídico y económico, difuminándose la responsabilidad gestora de quien debe también pronunciarse en derecho sobre los mismos asuntos que gestiona.

b) Irregularidades derivadas de la regulación de determinados aspectos de la contratación.

1. Deficiencias en la proyección.

Las deficiencias e imprecisiones de los proyectos dan lugar a que, a efectos de paliarlas, se produzcan durante la ejecución sustanciales alteraciones de aquellos mediante, las incorrectamente llamadas modificaciones u obras complementarias, así como paralizaciones y retrasos en la realización de las obras que impiden alcanzar la finalidad o interés público pretendido, esto es, la obtención de aquellas en el plazo y coste previsto.

Las cuestiones relatadas en el último de los párrafos del apartado IV, hace necesario reconsiderar tanto la posible extensión del replanteo a contratos distintos al de obras, como el momento adecuado para llevarlo a cabo. En la actualidad tan solo se encuentra previsto en la fase preparatoria del contrato de obras y en forma tal que la Autoridad aprueba el proyecto desconociendo si

es conforme a derecho e incluso si es susceptible físicamente de ser ejecutado.

Por ello, se propone una modificación del régimen jurídico de este trámite, anticipándolo al momento de la recepción de conformidad de los proyectos, caso de su contratación y, en todo caso, a su aprobación por la autoridad, de forma que la tradicional expresión de las fases procedimentales «aprobación por la autoridad, supervisión y replanteo» invierta su orden, resultando la aprobación por la autoridad el último de los trámites de la recepción de los proyectos.

2. Anomalías en la fijación de criterios de selección del concurso.

La discrecionalidad administrativa inherente al concurso frente a la subasta para la selección del adjudicatario debe estar fundamentada, como la propia legislación contractual exige, en el establecimiento en los pliegos de cláusulas de criterios de valoración de ofertas dotados de la correspondiente objetividad para apreciar la proposición más ventajosa, que, a diferencia de la subasta, no tiene que ser necesariamente la más económica, atendiendo a las particularidades del contrato y la finalidad que con el mismo se pretende obtener.

Sin embargo, se ha podido apreciar la heterogeneidad de criterios elegidos en contratos de idéntico objeto y características, incluso celebrados por la misma Entidad y en el mismo periodo de tiempo, lo que genera incertidumbre sobre el rigor con el que se efectúa el estudio sobre cuáles resultan más apropiados para valorar las ofertas y realizar la adjudicación más óptima para el interés público. Asimismo, se observa la cada vez más generalizada omisión del criterio del precio en los procedimientos concursales, primando la potestad discrecional propia de estos procedimientos sobre el principio básico y general de economía y racionalidad del gasto público, cuyo origen, en cierta medida, pudiera encontrarse en la discordancia o contradicción existente, respecto a este criterio, dentro de la propia normativa contractual.

3. Realización de irregulares modificaciones, ampliaciones y obras complementarias sobre lo proyectado inicialmente.

Resulta generalizada la producción durante la ejecución de los contratos de obras, de variaciones sobre lo inicialmente proyectado y adjudicado, debidas en ocasiones a auténticas necesidades nuevas o causas imprevistas o una mayor conveniencia para su culminación, siguiendo la terminología legal que las ampara. Pero en la mayoría de los casos, tales variaciones tratan de ampararse formalmente en las prescripciones legales previstas para su cobertura, cuando el fundamento de las mismas se aleja notoriamente de éstas, bien porque se trata de paliar deficiencias de proyec-

ción que debieron subsanarse con carácter previo a la adjudicación del contrato (como ya se ha expuesto) bien por los cambios de criterios de los gestores, por las deficiencias en el control y seguimiento de la ejecución por parte de la Entidad local, favoreciendo, consecuentemente, la actuación arbitraria de las empresas ejecutoras, y/o por un incorrecto fraccionamiento de un objeto que, debiendo haber sido considerado en su ámbito completo, fue dividido en virtud de determinadas circunstancias coyunturales, económicas o de otro tipo, no respaldadas por la normativa aplicable.

Las consecuencias perjudiciales de tales variaciones irregulares afectan, en primer lugar a los intereses económicos de las Entidades al incrementar innecesariamente el presupuesto inicialmente previsto, pero también a la transparencia del procedimiento licitatorio que dio lugar a la adjudicación, pues el citado incremento desvirtúa automáticamente la baja propuesta por el adjudicatario.

El TRLCAP y su Reglamento regulan de forma dispersa y, en cierta medida ambigua e imprecisa, las modificaciones, ampliaciones y obras complementarias, tanto respecto a su definición, como a su tramitación y requisitos, lo que favorece la utilización indistinta de estas figuras para ir variando sucesivamente, y en la mayoría de los casos de forma fáctica, las obras iniciales. Así:

a) En relación con los contratos de obras, la procedencia de las modificaciones por razones de interés público, como consecuencia de necesidades nuevas o causas imprevistas no se recoge expresamente en el TRLCAP como tal para este tipo de contratos, sino mediante remisión a lo previsto al respecto para todos los contratos administrativos en su artículo 101. Si bien la precedente Ley de Contratos de 1995 incurría en la misma imprecisión, el Reglamento vigente durante la misma, no sólo recogía de forma expresa para los contratos de obras las causas justificativas para su modificación, sino que, además, limitaba la relativa a la imprevisión al exigir que la misma se produjera al tiempo de elaborar el proyecto.

Por otra parte, el expediente establecido en el TRLCAP para tramitar las modificaciones de los contratos de obra, prevé la redacción y aprobación de un proyecto, pero no su supervisión y replanteo, por lo que no queda asegurada su viabilidad física y jurídica ni que con el mismo se solventen las necesidades nuevas o causas imprevistas que lo justifiquen, lo que favorece la realización de posteriores modificaciones. De igual forma no se recoge la formalización de la modificación como último trámite del expediente, en contradicción con lo previsto en el citado artículo 101, relativo a las modificaciones de los contratos en general.

b) La referencia a las obras complementarias se encuentra en el TRLCAP en el capítulo relativo a las disposiciones generales de los contratos de obras, con-

cretamente al establecer los supuestos en que cabe el procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación de las mismas, con ausencia de una posterior regulación en el capítulo referido a la ejecución y modificación de este tipo de contratos, lo que no es adecuado al constituir incidencias que se producen durante la ejecución.

Asimismo, no resulta clara la diferenciación entre obras complementarias y modificaciones, pudiendo solaparse ambas, ya que no se establece una definición concreta de las últimas y respecto a las primeras el artículo 141 del TRLCAP las considera como aquellas que no figuren en el proyecto, ni en el contrato, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas volviendo a utilizarse la imprevisión como causa justificativa. Esta situación, unida a la distinta finalidad que el límite del 20% juega para una y otra figura, permitiría calificar y realizar, indebidamente, como modificaciones del contrato, lo que realmente constituyen obras complementarias, a efectos de permitir su adjudicación directa al contratista de la obra principal, aunque exceda su importe del citado límite.

c) El Reglamento establece en su artículo 125.1, que «Los proyectos deberán referirse a obras completas, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ulteriores ampliaciones de que posteriormente puedan ser objeto...». Sin embargo, no efectúa una regulación concreta, a efectos de definir en que consisten tales variaciones y los trámites y requisitos a cumplir para su viabilidad.

Propuestas.

En consonancia con los defectos y carencias expuestos se formulan las siguientes propuestas:

a) Modificar la normativa de régimen local en orden a limitar la condición de órganos de contratación a quienes son o forman parte del ejecutivo local, esto es el Alcalde, Tenientes de Alcalde y Concejales, sin perjuicio de establecer los sistemas que se consideren idóneos para el control, previo o posterior, por los Plenos de las decisiones contractuales adoptadas por aquellos.

b) Potenciar la infraestructura de todas las Entidades locales, con independencia de sus particularidades socioadministrativas, a efectos de que su organización interna permita separar y redistribuir sus funciones jurídicas y de gestión económica, para agilizar la tramitación en la gestión administrativa y, fundamentalmente, lograr una mayor objetividad de la misma al desligar aquellas de la actuación directa en la gestión y en especial:

— Establecer, con carácter preceptivo, para todas las Diputaciones Provinciales el mismo régimen de

separación y redistribución de funciones previsto, para las Entidades locales de gran población en la Ley de Modernización del Gobierno Local.

— Fomentar el uso de instrumentos de colaboración que permitan, directa o indirectamente, encomendar a las Asesorías Jurídicas de las Diputaciones Provinciales el asesoramiento a los órganos ejecutivos de las Entidades locales enmarcadas en su ámbito territorial, manteniendo la función de fe pública en las Secretarías o Secretaría- Intervención de éstas.

c) Modificar la regulación del trámite de replanteo del proyecto, anticipándolo a la aprobación o recepción de los proyectos, de forma que cuando esta se produzca se encuentre ya verificada la viabilidad física y jurídica del proyecto, al objeto de lograr un mayor control sobre la precisión técnica y viabilidad física de los proyectos de obras.

d) A efectos de mantener el conveniente equilibrio entre la potestad discrecional de la Administración en los procedimientos concursales y el respeto y salvaguarda de los principios contractuales y de gestión del gasto, valorar que el régimen jurídico de la contratación pública incluya preceptivamente, al menos, el precio y el plazo de ejecución como criterios valorativos de las ofertas en los pliegos que rigen los sistemas de adjudicación por concurso, de forma que sólo en relación con ellos pueda aplicarse el umbral mínimo de puntuación que en su aplicación pueda ser exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.

e) A efectos de evitar la utilización indistinta e indiscriminada de las figuras de modificados y obras complementarias para una variación sucesiva de un contrato primitivo, se propone que:

Un único capítulo, como el que el TRLCAP dedica a la ejecución y modificación de los contratos de obras, pudiera acoger el régimen jurídico de las modificaciones, obras complementarias y las ampliaciones referidas en su Reglamento, diferenciándolas nítidamente y precisando legalmente el contenido de unas y otras, a efectos de permitir un mayor control de su utilización.

Todos los proyectos en los que debe definirse el objeto constitutivo de la modificación queden sujetos a supervisión, cualquiera que sea la cuantía de la variación, y replanteo.

Se establezca un límite cuantitativo máximo en relación con el importe del contrato primitivo, que no pueda en ningún caso ser superado por las variaciones a efectuar, independientemente de la figura jurídica que las mismas adopten.

Madrid, 20 de julio de 2006.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.

251/000123 (CD)
771/000119 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la Financiación Pública a la Real Federación Española de Fútbol y control del destino de dichos fondos por parte del Consejo Superior de Deportes, ejercicios 2002 y 2003, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de febrero de 2007.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA A LA REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL Y CONTROL DEL DESTINO DE DICHS FONDOS POR PARTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES, EJERCICIOS 2002 Y 2003 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/123 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/119) EN SU SESIÓN DEL DÍA 19 DE DICIEMBRE DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de diciembre de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Financiación Pública a la Real Federación Española de Fútbol y control del destino de dichos fondos por parte del Consejo Superior de Deportes, ejercicios 2002 y 2003:

ACUERDA

Instar al Gobierno a:

1. Posibilitar que, por parte de todas las asociaciones, entidades y demás organizaciones análogas, que opten a subvenciones de carácter público, convocadas por cualquiera de los órganos que conforman el Sector Público con capacidad para ello, pongan a disposición del Tribunal de Cuentas, de manera rápida y diligente, cuantos documentos les sean requeridos para el correcto funcionamiento de la actividad fiscalizadora que como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, la Constitución le encomienda a este Tribunal.

2. Garantizar y vigilar que por parte de los órganos y entidades que conforman el Sector Público Estatal y que convoquen y concedan subvenciones públicas,

cumplan y respeten los principios de publicidad, concurrencia y objetividad y demás exigencias legales en la materia.

3. Tomar cuantas medidas estime oportunas para que el Consejo Superior de Deportes revise rigurosamente y explicité formalmente los fundamentos y criterios en que basa su política de subvenciones a las federaciones deportivas, de modo que se cumplan los principios básicos en la concesión, aplicación y rendición de cuentas de estos fondos públicos.

4. Tomar cuantas medidas estime oportunas para que el Consejo Superior de Deportes desarrolle un sistema de control efectivo sobre la correcta gestión y justificación de las subvenciones que concede a la Real Federación Española de Fútbol.

5. Que el Consejo Superior de Deportes revise rigurosamente y explicité formalmente los fundamentos y criterios en que basa su política de subvenciones a las federaciones deportivas y, de forma particular, desarrolle un sistema de control efectivo sobre la correcta gestión y justificación de las subvenciones que concede a la Real Federación Española de Fútbol.

6. Potenciar los medios materiales y humanos del Consejo Superior de Deportes para inspeccionar, controlar y verificar de forma efectiva las subvenciones que gestiona.

7. Que el Consejo Superior de Deportes mantenga congeladas las subvenciones correspondientes a los ejercicios 2004, 2005 y 2006 hasta que se produzca el reintegro de las cantidades insuficientemente justificadas percibidas en el periodo de referencia objeto del Informe de fiscalización, por la Real Federación Española de Fútbol.

8. Aumentar la dotación de personal en la Subdirección General de Deportes de control Financiero de las Federaciones y Entidades Deportivas en el seno del Consejo Superior de Deportes para que la fiscalización que tiene encomendada de las subvenciones públicas a federaciones Deportivas Españolas, se realicen conforme a la normativa vigente contemplada en la ley del deporte, efectuando un seguimiento trimestral del comportamiento del gasto de las federaciones Deportivas en la parte de subvención pública que tengan destinada para las actividades de éstas.

9. Que sean reclamadas, a través del Consejo Superior de Deportes, la justificación de los gastos de la Real Federación que el informe del Tribunal de Cuentas detecta como no justificados y en caso de no hacerlo en el plazo de tres meses, se articule un procedimiento para la devolución de las cantidades no justificadas que tienen origen en la subvención pública del Estado.

10. Que refuerce el control económico de las federaciones Deportivas Españolas y las subvenciones, con nuevas medidas complementarias de la ley de subvenciones y que adaptadas a la relación Federaciones-CSD recogida en la ley del deporte dote al Consejo Superior de Deportes de los instrumentos y mecanismos para un

mejor control. Dichas medidas se incluirían en el actual código de buen gobierno de las federaciones dando a este un rango legal mayor para su estricto cumplimiento.

11. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes la adaptación de la normativa reguladora de las subvenciones del Consejo Superior de Deportes a la nueva regulación de las Subvenciones Públicas.

12. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes a la adopción de criterios reguladores de su política de subvenciones fundamentados en los principios de transparencia, publicidad, concurrencia, eficacia, eficiencia y economía.

13. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes a que establezca criterios de justificación de las subvenciones acordes con la nueva normativa reguladora.

14. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes a efectuar un adecuado seguimiento de la gestión y justificación de las subvenciones, mediante el refuerzo de las unidades encargadas de esta labor.

15. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes a efectuar un adecuado control de la aplicación de las subvenciones a la actividad subvencionada así como del cumplimiento del fin para el que fueron otorgadas a través de la elaboración de un Plan de Comprobación de Subvenciones.

16. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes la incoación de expedientes de reintegro de las subvenciones que se deriven de las actuaciones del Tribunal de Cuentas, así como de las propias actuaciones del Consejo Superior de Deportes.

17. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes a la creación de una Comisión dedicada, de acuerdo a la nueva normativa reguladora de las Subvenciones Públicas, a la comprobación de las subvenciones otorgadas por el Consejo Superior de Deportes a la Real Federación Española de Fútbol.

18. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes el refuerzo de las unidades de control y comprobación de las subvenciones otorgadas por el Consejo Superior de Deportes.

19. Que encomiende al Consejo Superior de Deportes la adaptación de la normativa reguladora de las subvenciones del Consejo Superior de Deportes a las nuevas disposiciones reguladoras de las subvenciones públicas, atendiendo fundamentalmente a las recomendaciones del informe del Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 19 de diciembre de 2006.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL Y CONTROL DEL DESTINO DE DICHOS FONDOS POR PARTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES (EJERCICIOS 2002 Y 2003)

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 julio de 2006 el Informe de Fiscalización de la Financiación Pública de la Real Federación Española de Fútbol y control del destino de dichos fondos por parte del Consejo Superior de Deportes (ejercicios 2002 y 2003) y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

RELACIÓN DE SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE INFORME

RFEF	Real Federación Española de Fútbol.
CSD	Consejo Superior de Deportes.
LNFP / LFP	Liga Nacional de Fútbol Profesional.
TRLGP	Ley General Presupuestaria, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 10/1988 de 23 de septiembre.
LRJAPyPAC	Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
RPCSP	Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993 de 17 de diciembre.
TVE	Televisión Española.
RTVE	Radio Televisión Española.
FIFA	Fédération Internationale de Football Association.
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
ONLAE	Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

ÍNDICE

	Página	Puntos	
I. INTRODUCCIÓN	144	1.1 a 1.17	
A. Antecedentes de la fiscalización	144	1.1 a 1.2	
B. Descripción del ámbito de gestión fiscalizado	144	1.3 a 1.8	
C. Objetivos, alcance y limitaciones	145	1.9 a 1.12	
D. Trámite de alegaciones	147	1.13 a 1.17	
II. SUBVENCIONES DEL CSD, EXCEPTO 1% QUINIELAS ..	150	2.1 a 2.33	
<i>Aspectos generales</i>	150	2.1 a 2.8	
<i>Convocatoria y concesión, ejercicio 2002</i>	151	2.9 a 2.14	
<i>Convocatoria y concesión, ejercicio 2003</i>	152	2.15 a 2.21	
<i>Justificación, ejercicios 2002 y 2003</i>	153	2.22 a 2.30	
<i>Otras subvenciones</i>	157	2.31 a 2.33	
III. SUBVENCIONES DEL CSD – 1% RECAUDACIÓN QUI- NIELAS	157	3.1 a 3.22	
A) Aspectos generales	157	3.1 a 3.4	
B) Subvenciones para la financiación de actividades deportivas..	158	3.5 a 3.12	
C) Subvenciones para la financiación de instalaciones depor- tivas	162	3.13 a 3.22	
IV. SUBVENCIONES DEL CSD CON CARGO AL 1% QUINIELAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DEPORTIVA DE LA RFEF DE LAS ROZAS ...	165	4.1 a 4.28	
A) Contratación y ejecución de las obras	165	4.1 a 4.18	
<i>Redacción del Proyecto de construcción</i>	166	4.3 a 4.5	
<i>Contratación de las obras</i>	166	4.6 a 4.13	
<i>Cesión del contrato</i>	168	4.14	
<i>Modificaciones del proyecto</i>	168	4.15 a 4.17	
<i>Finalización de la obra</i>	168	4.18	
B) Justificación de la subvención abonada por el CSD	169	4.19 a 4.28	
<i>Ejercicio 1999. Importe de la subvención: 4.582.797,89</i> <i>euros</i>	169	4.20 a 4.21	
<i>Ejercicio 2000. Importe de la subvención: 3.449.809,48</i> <i>euros</i>	169	4.22	
<i>Ejercicio 2001. Importe de la subvención: 2.956.979,55</i> <i>euros</i>	170	4.23 a 4.24	
<i>Ejercicio 2002. Importe de la subvención: 881.628.20 euros</i> <i>(última anualidad)</i>	170	4.25 a 4.26	
<i>Seguimiento de la obra por el CSD</i>	171	4.27 a 4.28	
V. FINANCIACIÓN DE LA RFEF PROCEDENTE DEL 10% DE RECAUDACIÓN DE LAS QUINIELAS GESTIONADO POR LA LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL	171	5.1 a 5.12	

	Página	Puntos	
VI. CONCLUSIONES.....	174	6.1 a 6.23	
Subvenciones del CSD (excepto 1% quinielas).....	175		6.3 a 6.7
Subvenciones con cargo a la participación (1%) del CSD en las quinielas	176		6.8 a 6.12
Subvenciones del CSD para la construcción de la Ciudad Deportiva	177		6.13 a 6.17
Financiación de la RFEF procedente de la participación de la LNFP (10%) en las quinielas	178		6.18 a 6.22
Control por el CSD de la financiación pública de la RFEF .	179		6.23
VII. RECOMENDACIONES	179	7.1 a 7.3	
ANEXOS			

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes de la fiscalización

1.1 El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 17 de diciembre de 2003, aprobó incluir la presente fiscalización en el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2004», dentro del apartado V.2 «Informes especiales. Otras fiscalizaciones», relativo a fiscalizaciones programadas a iniciativa del Pleno del Tribunal.

1.2 Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas mediante acuerdo del Pleno de 28 de octubre de 2004.

B. Descripción del ámbito de gestión fiscalizado

1.3 La Real Federación Española de Fútbol (RFEF), como el resto de federaciones deportivas españolas, es una entidad asociativa privada, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del de sus asociados. Además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes (CSD), funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública. Tanto la RFEF como el resto de federaciones deportivas españolas son entidades de utilidad pública, lo que conlleva el reconocimiento de los beneficios que el ordenamiento jurídico otorga con carácter general a tales entidades, y específicamente a los reconocidos a las mismas en la Ley del Deporte.

1.4 La RFEF se rige, esencialmente, por las siguientes normas:

- Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.
- Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas.

- Estatutos de la RFEF, publicados mediante Resolución del Consejo Superior de Deportes de 27 de diciembre de 1999 («BOE» de 1 de febrero de 2000), parcialmente modificados en 2002 y 2003.

- Reglamento General de la RFEF y demás normas de orden interno.

1.5 Entre las características y reglas del régimen económico y patrimonial de la RFEF cabe destacar, a efectos de la presente fiscalización, las siguientes (artículos 180 a 183 de sus Estatutos):

a) La RFEF tiene su propio régimen de administración y gestión de patrimonio y presupuesto.

b) La RFEF no podrá aprobar presupuestos deficitarios, si bien, excepcionalmente, podrá el CSD autorizar tal carácter. La administración del presupuesto responderá al principio de caja única.

c) La contabilidad se ajustará a las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las federaciones deportivas españolas que desarrolle el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas del Ministerio de Economía y Hacienda. En el primer mes de cada año, deberá formalizarse el balance de situación y la cuenta de ingresos y gastos, que se elevará al CSD para su conocimiento.

d) Constituyen ingresos de la RFEF, entre otros, las subvenciones que las entidades públicas puedan concederles.

e) Cuando se trate de bienes inmuebles que hayan sido financiados, en todo o en parte, con fondos públicos del Estado, su gravamen o enajenación precisará la autorización del CSD.

f) No podrá comprometer gastos de carácter pluri-anual sin autorización del CSD cuando el gasto anual comprometido supere el diez por ciento de su presupuesto y rebase el periodo de mandato del presidente. Este porcentaje será revisado anualmente por el CSD.

g) Deberá someterse anualmente a auditorías financieras y, en su caso, de gestión, así como a informes de revisión limitada, sobre la totalidad de los gastos. Estas actuaciones podrán ser encargadas y sufragadas por el CSD.

h) Integran, en todo caso, el régimen documental y contable de la RFEF, entre otros, los libros de contabilidad, en los que figurarán tanto los bienes como los derechos y obligaciones y los ingresos y gastos de la RFEF, debiendo precisarse la procedencia de aquéllos y la inversión o destino de éstos.

1.6 En cuanto al régimen de competencias de la RFEF en materia económica, es de señalar:

a) Corresponde a la Asamblea General la aprobación del presupuesto anual y su liquidación, así como autorizar el gravamen o enajenación de bienes inmuebles cuando el importe de la operación supere determinados límites, revisados anualmente por el CSD. Le compete también la elección de su Comisión Delegada y del Presidente, y determinar su remuneración.

b) La Comisión Delegada tiene competencias para la modificación de los presupuestos, dentro de los límites y criterios establecidos por la Asamblea General. Debe elaborar un informe previo a la aprobación de los presupuestos. Tiene asignado también el seguimiento de la gestión económica de la RFEF mediante la elaboración de un informe anual a la Asamblea General, sobre la memoria de actividades y la liquidación del presupuesto. Puede asimismo autorizar el gravamen o

enajenación de bienes inmuebles cuando no corresponda a la Asamblea General.

c) El Presidente de la RFEF es el órgano ejecutivo de la misma, teniendo asignada la competencia residual genérica. Está asistido por la Junta Directiva, cuyos miembros son designados y cesados por el Presidente, entre los cuales habrá, al menos, un Vicepresidente, adjunto a la presidencia, para Asuntos Económicos. El Presidente designará, además, un Tesorero que colaborará con el Vicepresidente adjunto a la Presidencia en la gestión económica de la RFEF.

1.7 En los ejercicios 2002 y 2003, la financiación de la RFEF procedente de fondos públicos, según la información facilitada al Tribunal, tuvo por origen las siguientes fuentes:

a) Subvenciones del CSD con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (sin tener en cuenta las subvenciones financiadas con la participación del 1% en la recaudación de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas —quinielas—), en las cuantías y según los programas y conceptos que se resumen en el cuadro 1 siguiente, parte a).

b) Convenio marco suscrito por el CSD y la RFEF el 28 de julio de 1998, por el que se atribuye a esta Entidad la gestión de los fondos procedentes de la participación del 1% en la recaudación de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas (quinielas), con destino al fútbol no profesional. En el cuadro 1, parte b) se resume estos importes¹.

Cuadro 1.- Financiación del CSD a la RFEF

a) Con cargo a los PGE, excepto 1% quinielas

importe en euros

Programa CSD	Concepto CSD	Actividades RFEF	Ejercicio 2002		Ejercicio 2003	
			Obligaciones reconocidas	Pagos	Obligaciones reconocidas	Pagos
134B	482.01	Alta Competición	286.298,13	286.298,13	286.298,13	0,00
		Cooperación internacional	9.350,00	9.350,00	19.060,72	19.060,72
422P	484.02	Campeonatos Internac. Universitarios	5.341,78	5.341,78	0,00	0,00
457A	483.01	Alta Competición	2.456.733,63	2.456.733,63	2.886.120,17	0,00
		Subvenciones a clubes	2.343.947,00	2.343.947,00	1.993.971,00	1.609.308,00
		Gastos fuera de programa	150.253,03	150.253,03	0,00	0,00
457A	781	Funcionamiento federativo	0,00	0,00	84.017,00	0,00
TOTAL			5.251.923,57	5.251.923,57	5.269.467,02	1.628.368,72

¹ Hay que destacar que en la aplicación 784 «Transferencias de capital a la Federación Española de Fútbol para obras y equipamiento del fútbol no profesional», ejercicio 2002, se incluye un importe de 881.628,20 euros, último pago de una subvención

del CSD a la RFEF para la construcción de la Ciudad Deportiva de Las Rozas. Dada la importancia de esta operación, que ha supuesto un total financiado por el CSD de 11.871.215,12 euros desde 1999, el Tribunal ha fiscalizado el expediente completo, cuyos resultados figuran en el apartado correspondiente de este informe.

b) Con cargo a la participación del 1% quinielas

importe en euros

Programa CSD	Concepto CSD	Actividades RFEF	Ejercicio 2002		Ejercicio 2003	
			Obligaciones reconocidas	Pagos	Obligaciones reconocidas	Pagos
457 ^a	489	Actividades	324.395,22	324.395,22	320.540,00	320.540,00
457 ^a	784	Instalaciones	3.557.489,00	3.557.489,00	3.422.158,49	3.422.158,49
457 ^a	784	Ciudad Deportiva	881.628,20	881.628,20	0,00	0,00
TOTAL			4.763.512,42	4.763.512,42	3.742.698,49	3.742.698,49

Cuadro 2.- Financiación pública de la RFEF procedente de la LNFP (10% quinielas)

importe en euros

Concepto	2002	2003
Ayuda al fútbol base	1.953.289,34	4.207.084,73
Gastos clubes en actividad federativa	689.234,55	716.803,94
TOTAL	2.642.523,89	4.923.888,67

c) Convenio de Coordinación suscrito por la Liga Nacional de Fútbol Profesional (LNFP) y la RFEF el 20 de diciembre de 2000, financiado en parte con los fondos procedentes de la participación (el 10%) de la LNFP en la recaudación de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas (quinielas). Un resumen de los fondos percibidos de esta fuente de financiación por la RFEF en los ejercicios de referencia se presenta en el cuadro 2.

1.8 Con objeto de apreciar la importancia de la financiación pública en los presupuestos de la RFEF, así como los conceptos a los que la RFEF manifiesta haber aplicado las subvenciones, se presenta en el anexo 1 un resumen de los datos procedentes de los presupuestos de dicha Entidad de 2002 y 2003, aprobados por el CSD.

C. Objetivos, alcance y limitaciones

1.9 En el desarrollo de las presentes actuaciones se ha pretendido conseguir los siguientes objetivos, conforme a las Directrices Técnicas aprobadas:

a) Comprobar que las transferencias y subvenciones recibidas por la RFEF de cualquier entidad pública están contabilizadas de acuerdo con los principios y criterios contables que son respectivamente de aplica-

ción, tanto en la contabilidad de la entidad pública otorgante como en la de la RFEF, como actuación previa y necesaria para la consecución de los restantes objetivos.

b) Verificar el cumplimiento de la legalidad en la concesión, pago, aplicación y justificación de las subvenciones y transferencias otorgadas a la RFEF por cualquier entidad pública.

c) Verificar y valorar el ejercicio de las atribuciones de control y tutela por parte del CSD respecto de la gestión económica de la RFEF.

1.10 El período objeto de fiscalización ha sido el de los ejercicios 2002 y 2003, si bien algunas de las comprobaciones han sido ampliadas a ejercicios anteriores y al posterior, en aquellos aspectos necesarios para la adecuada comprensión de las operaciones y el correcto cumplimiento de los objetivos previstos. Así se ha hecho, por ejemplo, con la subvención del CSD a la RFEF para la construcción de la Ciudad Deportiva. El ámbito objetivo de la fiscalización alcanza únicamente a los ingresos de la RFEF que tienen naturaleza de fondos públicos (considerándose como tales los que figuran en las cuentas rendidas por la RFEF al CSD y los que se deducen de la contabilidad y de las manifestaciones de la RFEF), no habiéndose realizado ningún tipo de actuación fiscalizadora sobre el resto. En oca-

siones, sin embargo, la falta de identificación contable por parte de la RFEF de la aplicación de los fondos públicos recibidos, y la conveniencia de despejar en lo posible el riesgo de la existencia de alguna otra financiación pública concurrente no explicitada, ha hecho necesaria la comprobación de algunas actuaciones en su conjunto, por importe superior al de la subvención declarada por la RFEF.

1.11 Se han presentado algunas limitaciones al alcance de los trabajos de fiscalización, por no haberse podido desarrollar adecuadamente algunos de los procedimientos programados o bien por la persistencia de incertidumbres sobre algunas circunstancias presentes en varias operaciones analizadas. En particular, cabe destacar:

a) La insuficiente aportación de justificación documental por el CSD y la RFEF respecto de muchos de los expedientes de subvención examinados.

b) La falta de información suficiente por la RFEF a numerosas solicitudes del Tribunal respecto de explicaciones o justificaciones imprescindibles para caracterizar debidamente un número significativo de las operaciones examinadas.

Comentarios a las alegaciones: El detalle de cada una de las limitaciones al alcance se encuentra en la descripción de los resultados correspondientes a las distintas comprobaciones realizadas por el Tribunal. Carece de utilidad reproducir en este párrafo general cada detalle concreto de las mismas (véanse, a título de ejemplo, los puntos 2.11, 2.12, 2.16, 2.25, 2.28, 2.32, 3.7, 3.11, 3.16, 3.18, 3.19, 3.21, 3.22, 4.1, 4.10, 5.6 y 5.9, entre otros). Por otro lado, la constatación por el Tribunal de insuficiencia en la aportación de documentación o en las aclaraciones y justificaciones requeridas no prejuzga en absoluto voluntariedad o responsabilidad del CSD o de la RFEF, como parecen interpretar algunas alegaciones, que confunden el concepto técnico de auditoría «limitación» con el concepto técnico jurídico «falta de colaboración». Las limitaciones pueden proceder de falta de colaboración, pero también simplemente de que no existan o no se hayan encontrado los documentos, o bien de que los mismos o las explicaciones dadas no resulten suficientes para alcanzar total o parcialmente los objetivos de auditoría programados en un área concreta. La falta de colaboración es una circunstancia excepcional que, naturalmente, cuando se aprecia por el Tribunal es destacada expresamente en su Informe, sin perjuicio de promover las actuaciones legales oportunas.

1.12 Los resultados obtenidos se presentan seguidamente, atendiendo a la siguiente estructura: en el apartado II se exponen los resultados relativos a las subvenciones del CSD con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (excepto las correspondientes a la participación del 1% en las quinielas), en el III los correspondientes a las subvenciones del CSD

con cargo al 1% de la recaudación de quinielas, en el IV se analiza la subvención del CSD para la construcción de la Ciudad Deportiva y en el V los resultados relativos a la colaboración LNFP-RFEF con cargo al 10% de la recaudación de quinielas. Por último, en el apartado VI se expresan las conclusiones que se deducen de los resultados obtenidos en la fiscalización y en el VII las recomendaciones que el Tribunal de Cuentas considera convenientes para la mejora de los procedimientos y la superación de las deficiencias encontradas.

D. Trámite de alegaciones

1.13 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se remitió para alegaciones al actual responsable del Consejo Superior de Deportes y a quien lo fue a lo largo de los ejercicios fiscalizados, así como al actual responsable de la Real Federación Española de Fútbol, que también lo fue en todos los periodos a que se refiere el Informe. Por otro lado, al actual responsable de la Liga Nacional de Fútbol Profesional, y a quien lo fue en los ejercicios fiscalizados, se les remitió la parte del Anteproyecto que afecta a los fondos gestionados por dicha entidad. Por último, a quienes ocuparon la Presidencia del Consejo Superior de Deportes en el periodo a que se amplían las actuaciones relativas a la Ciudad del Fútbol, se les remitió esta parte del Anteproyecto. Todos ellos, salvo el anterior responsable de la LNFP, han presentado alegaciones dentro del plazo de 30 días hábiles establecido (prorrogado por otro periodo igual a solicitud de la RFEF), que se adjuntan íntegramente al presente Informe con sus anexos, excepto, por su volumen, los 155 documentos aportados por la RFEF junto con sus alegaciones, que ocupan 13 cajas, y que quedan archivados en el Tribunal. Dos meses y medio después del término del anterior plazo prorrogado se ha presentado otro escrito por el responsable de la RFEF, adjuntando 3 nuevas cajas de documentos y exponiendo algunas explicaciones y corrección de erratas. Dicho escrito y cajas de documentación no pueden ser aceptadas como alegaciones por el Tribunal al haberse presentado extemporáneamente. No obstante, se ha dado a la citada documentación el mismo tratamiento señalado en el punto 1.16 de este Informe.

1.14 Tras el examen por el Tribunal de las indicadas alegaciones, se han introducido en el Informe los cambios que se han estimado procedentes. Las alegaciones no aceptadas obedecen sustancialmente a tres causas: a) manifestaciones sobre medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado; b) discrepancias no fundamentadas sobre los hechos comprobados por el Tribunal o sobre los criterios técnicos e interpretaciones profesionales y jurídicas sostenidas en

el Informe; y c) explicaciones no relevantes sobre las causas de determinados hechos o sobre cuestiones colaterales al contenido del Informe. En varios casos se ha estimado conveniente insertar un comentario con la opinión del Tribunal de Cuentas para precisar el contenido de algún punto concreto. No obstante, la falta de comentario expreso sobre el resto de las alegaciones no significa que el Tribunal comparta su contenido.

1.15 Se estima conveniente, por otro lado, un comentario general que afecta a una parte sustancial de las alegaciones del responsable de la RFEF. Según se aprecia de su lectura, la mayor parte de las mismas tienen por objeto la defensa de los responsables de la RFEF respecto de cualquier posible responsabilidad derivada de la fiscalización practicada, con un marcado enfoque jurisdiccional. Tal enfoque, en el ámbito de la función fiscalizadora del Tribunal al que se contrae el presente Informe, no resulta apropiado, ni fructífero, ni proporcionado, puesto que no es posible deducir del mismo elementos significativos para la mejor concreción de los hechos observados por el Tribunal y para su rigurosa interpretación técnica, conforme a la única finalidad que pretende la función fiscalizadora señalada, esto es, detectar las malas prácticas en la gestión de los fondos públicos y ofrecer recomendaciones para su mejora. Así pues, a pesar de la extraordinaria extensión de las alegaciones, son escasas las modificaciones que las mismas han propiciado en el Informe de fiscalización, por cuanto la mayor parte de ellas se encuentran en alguna de las causas citadas en el anterior punto 1.14. Otra cosa es que, como consecuencia de los hechos reseñados en el Informe, se pudieran iniciar, en un momento posterior, actuaciones de responsabilidad contable, en cuyo caso se tramitaría por el Tribunal otro procedimiento completamente distinto de naturaleza jurisdiccional, cuya sustanciación y conocimiento corresponde a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. En este ámbito jurisdiccional es en el que propiamente correspondería presentar, en su caso, las argumentaciones de la RFEF sobre responsabilidad contenidos en estas alegaciones. Por otro lado, en los escritos de algunos otros alegantes se encuentran también, aunque en mucha menor medida e intensidad, consideraciones de esta misma naturaleza, a las que resulta aplicable igualmente el presente comentario general.

1.16 En cuanto a los 155 documentos que acompañan a las alegaciones de la RFEF, remitidos en 13 cajas, constituyen parte esencial del enfoque jurisdiccional comentado en el punto anterior. Las cajas 1 y 2 incluyen 150 documentos (constituidos muchos de ellos por varias páginas, y algunos con varios justificantes), de los cuales al menos 73 habían sido ya revisados en su momento en sede de la RFEF, 13 son reproducciones de normas o jurisprudencia y muchos otros son documentos que no tienen una relevancia apreciable con la fiscalización practicada, al menos en este trámite. No obstante, la documentación contenida

en estas dos cajas ha sido examinada por el Tribunal y modificados los puntos del Informe procedentes. Los 5 documentos incluidos en las cajas 3 a 13 son cientos de justificantes (en muchos casos, fotocopias) requeridos por la RFEF a las federaciones territoriales y a los clubes tras recibir el Anteproyecto, en relación con las críticas contenidas en el mismo acerca de la no constancia de tales justificantes en la RFEF. Las 3 cajas recibidas extemporáneamente tienen la misma naturaleza en cuanto a su contenido. Es de notar que tales documentos fueron solicitados, sin éxito, por el Tribunal a la RFEF en el transcurso de los trabajos de campo. Tras la remisión de los mismos en este trámite y su examen por el Tribunal, no se considera desvirtuada la situación observada por el Tribunal en los trabajos en sede de la Federación, puesto que únicamente alcanzan a reparar una parte escasamente relevante de las omisiones detectadas, ni sirven tampoco para mejorar la opinión sobre las deficiencias de control existentes en los periodos fiscalizados sobre la gestión de estos fondos. Sin embargo, han sido considerados en cuanto pudieran resultar relevantes en el caso de que el Tribunal procediese a la apertura de un procedimiento de responsabilidad contable, o bien para el ejercicio de las actuaciones de control del CSD recomendadas en este Informe. En consecuencia, quedan archivados tales documentos en el Tribunal hasta la finalización de sus actuaciones fiscalizadoras y, en su caso, jurisdiccionales, procediéndose posteriormente a su devolución a la RFEF o a la remisión al CSD, si resultase procedente.

1.17 Por otro lado, muchas alegaciones, tanto del CSD como de la RFEF, se fundamentan en una interpretación confusa y divergente del concepto «beneficiario» de la subvención, lo que, para evitar reiteraciones y extensos comentarios en el cuerpo del Informe, aconseja su tratamiento con carácter general en este punto, en el ámbito de la normativa que se encontraba vigente en el periodo fiscalizado, como resulta lógico.

a) A tenor de lo dispuesto en el artículo 81.4 del TRLGP: «Tendrá la consideración de beneficiario de la subvención el destinatario de los fondos públicos que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento...», añadiendo en sus apartados b) y c) como obligaciones del beneficiario «Realizar la actividad» y «Acreditar la realización de la actividad». De acuerdo con dicha norma, es claro que la RFEF debe ser considerada como beneficiaria de las subvenciones en todos los casos contemplados en este Informe en el que se cumplan los dos requisitos mencionados: realizar las actividades subvencionadas y ser destinataria de los fondos públicos. Ahora bien, en muchas ocasiones, la RFEF no realiza la actividad subvencionada, sino que dicha actividad es llevada a cabo por otros agentes con personalidad jurídica propia: federaciones territoriales o clubes, siendo aquéllas y éstos los destinatarios de los fondos públicos y la RFEF mera intermedia en su ges-

tión, esto es, los recibe del CSD y los transmite a sus destinatarios. Hay que forzar notoriamente la Ley para considerar que en estos casos, como alega el CSD, es la RFEF la única beneficiaria de la subvención.

b) Conforme al apartado 5 del mismo precepto legal, la situación anterior podría haberse resuelto satisfactoriamente si el CSD hubiera instituido en su momento a la RFEF en entidad colaboradora a tales efectos, como se preveía además en la Base Quinta.3 de la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de enero de 1998, reguladora de tales subvenciones. Sin embargo, tal actuación no se llevó a cabo, propiciando la confusión sobre el carácter con el que actúa la RFEF en los casos antes señalados.

c) En consecuencia, para conciliar debidamente con el ordenamiento jurídico el sistema de gestión de las subvenciones aquí tratadas, resulta necesario acudir a una interpretación teleológica y racional del TRLGP, cuyo resultado no puede ser otro que el de reconocer la naturaleza de beneficiarios tanto a la RFEF como a las federaciones territoriales y a los clubes, si bien resulta imprescindible diferenciar la distinta participación de unos y otros en la gestión de los fondos públicos y, por ende, las distintas obligaciones que debe atribuirse a cada uno. Para ello no es necesario acudir a construcciones teóricas complejas, sino simplemente trasladar el sistema caracterizado desde hace bastante tiempo en la gestión de las subvenciones financiadas con fondos europeos, es decir, la distinción entre beneficiarios intermedios y beneficiarios finales, correspondiendo a estos últimos todos los deberes atribuidos por el TRLGP a los beneficiarios (recibir los fondos públicos, realizar la actividad y justificar la aplicación de la subvención conforme a los requisitos establecidos), mientras que a los beneficiarios intermedios corresponde una acción de doble sentido: transmitir los fondos recibidos de la entidad concedente a los beneficiarios finales y recibir de éstos y transmitir a aquélla las justificaciones oportunas, además del establecimiento de un sistema de control interno adecuado para garantizar la correcta gestión de estos fondos públicos, incluyendo las medidas de compulsión necesarias sobre los beneficiarios finales. Tanto la RFEF como las federaciones territoriales, por tanto, participan de esta doble naturaleza: beneficiarios finales respecto de actividades realizadas directamente por ellas y beneficiarios intermedios en las actividades realizadas por los clubes. A efectos informativos, hay que señalar que esta distinción ha sido incorporada expresamente a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

d) La anterior distinción, que tiene gran relevancia a ciertos efectos (principalmente, acreditación del requisito de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social), no puede, sin embargo, tener consecuencia eximente alguna a efectos de justificación de la aplicación de las subvenciones, contrariamente a los argumentos defendidos en las alegaciones

tanto del CSD como de la RFEF. En efecto, de ningún modo resulta aceptable que la posible confusión en la caracterización de quienes perciben fondos públicos pueda desembocar en la minoración de las garantías y obligaciones establecidas en el artículo 81 y concordantes del TRLGP. Dichos perceptores, tanto si son beneficiarios finales como beneficiarios intermedios (o, incluso, entidades colaboradoras), participan de las obligaciones de acreditar la realización de la actividad subvencionada y justificar la correcta aplicación de los fondos públicos percibidos, cada uno en la medida de sus funciones en el proceso de gestión, según se ha señalado.

e) Por otro lado, tampoco se puede admitir que la acreditación del simple traslado de fondos de un beneficiario intermedio o final a un tercero (sea éste una federación, un club o una empresa) pueda constituir justificación suficiente del destino y aplicación de las subvenciones recibidas. Resulta indispensable, por el contrario, justificar al menos, a estos efectos, los siguientes extremos: a) que ese traslado de fondos se ha destinado a la actividad objeto de la subvención y no a otra; b) que obedece realmente al pago de las adquisiciones o servicios que constituyen la razón de ser de la actividad subvencionada (salarios, suministros, obras, etc.); c) que la actividad se ha realizado total y efectivamente; d) que se han respetado los porcentajes de financiación pública y privada acordados; y e) que se ha cumplido cualquier otro requisito establecido en la subvención en cuanto a importes, plazos, modo de ejecución, informes, etc. Naturalmente, tales justificaciones deben efectuarse con recibos, nóminas, facturas, contratos y demás documentación válida y suficiente a dichos efectos, sin que resulte aceptable, como se sostiene repetidamente en las alegaciones tanto del CSD como de la RFEF, una simple certificación del Presidente de la RFEF, que resulta insuficiente a todas luces tanto si actúa como beneficiario intermedio, como beneficiario final o como entidad colaboradora, si fuese éste el caso. Tampoco resulta posible aceptar como justificación de las subvenciones, evidentemente, la invocación de las alegaciones, tanto de la RFEF como del CSD, a «hechos notorios» como la celebración de partidos, campeonatos o similares, que ni son tan notorios fuera del estricto ámbito deportivo ni, aunque lo fuesen, pueden sustituir en ningún caso la justificación formal rigurosa exigida por la normativa reguladora de las subvenciones públicas y de la gestión de los fondos públicos en general.

II. SUBVENCIONES DEL CSD, EXCEPTO 1% QUINIELAS

Aspectos generales

2.1 Entre las competencias que el artículo 8 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, atribuye al

CSD, son de destacar, a los efectos de la presente fiscalización, las siguientes:

c) Acordar con las Federaciones deportivas españolas sus objetivos, programas deportivos, en especial los del deporte de alto nivel, presupuestos, y estructuras orgánica y funcional de aquéllas, suscribiendo al efecto los correspondientes convenios. Tales convenios tendrán naturaleza jurídico-administrativa².

d) Conceder las subvenciones económicas que procedan, a las Federaciones Deportivas y demás Entidades y Asociaciones Deportivas, inspeccionando y comprobando la adecuación de las mismas al cumplimiento de los fines previstos en la presente Ley.

2.2 De acuerdo con el artículo anterior, el CSD dispone en su presupuesto anual de créditos para la financiación de subvenciones dirigidas a las federaciones deportivas españolas, cuya finalidad son prioritariamente las actividades deportivas de alta competición y el desarrollo de programas deportivos. El total de las subvenciones concedidas por el CSD a las federaciones deportivas en el ejercicio 2002 por esta línea de subvenciones (sin contar las tres de escasa cuantía mencionadas en los puntos 2.31 a 2.33) ascendió a 59.027.071,46 euros y en el ejercicio 2003 a 61.322.876,01 euros. El detalle por federaciones deportivas figura en el Anexo 2.

2.3 La gestión administrativa de estas subvenciones corresponde a la Subdirección General de Alta Competición, dependiente de la Dirección General de Deportes del CSD, en virtud de las funciones atribuidas por el Real Decreto 286/1999, de 22 de febrero, sobre estructura y funciones del Consejo (vigente en los ejercicios fiscalizados). De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del citado Real Decreto, compete a la Subdirección General de Control Financiero de Federaciones y Entidades Deportivas, actualmente Subdirección General de Inspección, las funciones de control y fiscalización de las subvenciones que concede el CSD a federaciones y entidades deportivas.

2.4 Con carácter general, el CSD ha venido pagando anticipos con anterioridad a la concesión de las citadas subvenciones, al amparo de lo previsto en la Base Sexta.1 de la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de enero de 1998, reguladora de las subvenciones a conceder por el CSD, que indica que se podrá establecer por el CSD anticipos a cuenta mensuales de las subvenciones «que se otorguen». Ahora bien, esta previsión de la Orden citada debe ser interpretada obligatoriamente de modo concurrente y conforme con el artículo 81.6.a.Cuatro de la Ley General Presupuestaria, Texto Refundido aprobado por Real Decreto

Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre, según redacción dada por la Ley 13/1996 de 30 de diciembre (TRLGP), vigente en el periodo fiscalizado, que se refiere a «subvención concedida», de modo que se refiere claramente a anticipos a librar en un momento posterior a la concesión de las subvenciones. Por tal motivo, los actos del CSD consistentes en el pago de anticipos con anterioridad a la concesión de las subvenciones constituyen un incumplimiento legal, careciendo además los mismos de una causa lógica, puesto que no se puede anticipar lo que aún no se sabe si se habrá de pagar o no.

2.5 En cuanto a la justificación de estas subvenciones, la disposición séptima de la Resolución del CSD de 26 de septiembre de 2002, de convocatoria de las subvenciones del ejercicio 2003, así como las Resoluciones individuales de concesión de los anticipos, establecen que estas subvenciones se deben justificar a los tres meses de su percepción. Existe un «Manual de presupuestación, seguimiento, liquidación y justificación» (en lo sucesivo «Manual del CSD») elaborado por el CSD y dirigido a las federaciones deportivas (actualizado en cada ejercicio), en el que se fija el modo de justificar los gastos subvencionados y los requisitos formales que deben reunir los documentos justificativos.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del CSD minimizan la importancia del Manual citado en este punto, considerándolo como un simple instrumento de información a una Subdirección General y sin que forme parte del «operador jurídico aplicable» a la justificación de la subvención. Hay que señalar que el citado Manual fue remitido a las federaciones deportivas con la naturaleza de instrucciones a cumplir obligatoriamente en la gestión de las subvenciones del CSD. Como es evidente, la normativa general en materia de subvenciones no puede descender al detalle en todos los casos, debiendo integrarse por tanto con los requisitos especificados y las instrucciones dictadas por las entidades concedentes de las subvenciones, bien en las Resoluciones de concesión o bien mediante actos separados, como puede ser este Manual. Sin perjuicio del significado que las alegaciones atribuyan al término «operador jurídico aplicable», el Tribunal considera que este Manual forma parte ineludible y relevante del sistema de gestión de las subvenciones del CSD, constituyendo las alegaciones una desautorización incomprensible de las normas de procedimiento exigidas por el propio CSD a las federaciones deportivas. Por último hay que remarcar que, contrariamente a lo asegurado en alegaciones, este Manual sí se refiere al modo de justificación de las subvenciones, lo que incluso se deduce de su propio título.

2.6 Salvo los aspectos generales antes mencionados, y los que se deducen de la fiscalización de las subvenciones concedidas a la RFEF, el Tribunal no ha

² Según la información facilitada por el CSD, no se ha llegado a firmar ninguno de estos convenios con las federaciones deportivas, aunque si se han aprobado los correspondientes presupuestos.

extendido sus comprobaciones a las demás circunstancias y supuestos concurrentes en la gestión de estas subvenciones, por exceder del ámbito previsto en las Directrices Técnicas de la fiscalización.

2.7 Las subvenciones concedidas a la RFEF en los años 2002 y 2003, relativas a esta línea de subvenciones, se expresan en el cuadro 1, parte a), con indicación de los programas presupuestarios del CSD que las financian y las actividades de destino.

2.8 Para la fiscalización de estas subvenciones, se han analizado por el Tribunal los procedimientos de gestión seguidos en la convocatoria, en la concesión y en la justificación de las mismas. El trabajo se ha realizado primeramente mediante el examen de los antecedentes y de la información obtenida in situ en el CSD, continuando posteriormente los trabajos en la sede de la RFEF. Los resultados más relevantes se exponen a continuación (las tres subvenciones de escasa importancia relativa, gestionadas por la Subdirección General de Cooperación Deportiva y Deporte Paralímpico del CSD, se analizan separadamente al final del subapartado).

Convocatoria y concesión, ejercicio 2002

2.9 En el ejercicio 2002, por el CSD no se aprobó la pertinente Resolución de convocatoria de las subvenciones. El procedimiento seguido fue el de remitir el Director General de Deportes del CSD una carta, de fecha 26 de septiembre de 2001, a cada federación deportiva, comunicando la intención de dicho organismo de otorgar una «subvención económica... al presupuesto ordinario de cada federación deportiva española» y solicitando el anteproyecto de presupuesto para 2002 de cada una de ellas, junto con la normativa que hubiesen acordado para la concesión de becas y otras ayudas, premios a deportistas y/o técnicos, ayudas a clubes y subvenciones o ayudas a las federaciones territoriales. Se indicaba también en la carta los parámetros y criterios que el CSD utilizaría para cuantificar las subvenciones.

2.10 El anterior procedimiento incumple lo previsto en el artículo 81.6 del TRLGP y más en particular en la base quinta de la Orden de 23 de enero de 1998, que establece que las subvenciones se otorgarán con arreglo a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad y previa Resolución del Secretario de Estado-Presidente del CSD, que se publicará en el BOE. Tampoco ha existido el nombramiento de un órgano de valoración y selección de las solicitudes, ni por tanto propuesta motivada de resolución realizada por dicho órgano, requisitos igualmente establecidos en la Orden ministerial anteriormente citada.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del CSD invocan la Base Sexta.1 de la Orden de Bases para justificar la falta de publicación oficial de la Resolución anual de convocatoria de estas subvenciones. Pero lo que

indica el Informe en estos dos puntos es que ni siquiera se aprobó dicha Resolución anual de convocatoria.

2.11 No se requirió por el CSD la declaración de otras ayudas públicas, en relación con los artículos 81.4.d) y 81.8 del TRLGP. Tampoco se requirió la comunicación, en su caso, de las modificaciones en contrataciones y despidos de las personas con relación laboral que debieran ser aprobadas por el CSD, requisito exigido por la propia Resolución de concesión. Igualmente, el CSD no solicitó la certificación de encontrarse las federaciones territoriales y los clubes beneficiarios al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, incumpliendo el artículo 81.7 del TRLGP. En relación con este último requisito, el Tribunal de Cuentas solicitó tal documentación a la RFEF, habiendo aportado la misma certificados correspondientes a las federaciones territoriales, si bien la mayoría se refieren al 2.º trimestre de 2005 y no al periodo de las subvenciones analizadas. Por lo que se refiere a los clubes beneficiarios, no se aportó certificación alguna.

Comentarios a las alegaciones: El Tribunal no puede compartir la opinión de las alegaciones del CSD de que la presentación de los presupuestos de ingresos de las federaciones deportivas pueda sustituir implícitamente a un documento formal y jurídicamente trascendente como es la declaración de otras ayudas públicas.

Por lo que se refiere al requisito de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, las alegaciones del CSD sostienen el criterio de que la única beneficiaria de las subvenciones es la RFEF y que sólo ésta debe acreditar tales requisitos. Véase al respecto el punto 1.17 de este Informe.

2.12 La valoración de las solicitudes se realizó por la Subdirección General de Alta Competición del CSD, contando para ello únicamente, en el caso de la RFEF, con su proyecto de presupuesto, ya que no se recibió la normativa de becas, ayudas y premios; ni los proyectos deportivos de los grupos de trabajo a los que se concedió subvención. Esta última omisión resulta especialmente grave, puesto que, en teoría, las valoraciones se realizan sobre la base de dos informes de carácter consultivo elaborados para cada Federación, uno deportivo y otro de gestión económico-administrativa. Lógicamente, el primero de ellos no se puede elaborar si no se presentan los oportunos proyectos deportivos, por lo que el «Informe de valoración técnico deportivo» de la RFEF correspondiente a este año está incompleto. Tampoco se valoró en dicho año la previsión de cierre presupuestario, pese a ser uno de los parámetros incluidos en la carta de notificación de la convocatoria. Es de notar que la aprobación del presupuesto de la RFEF no se realizó hasta el 12 de septiembre de 2002. La valoración concluyó con unas reuniones particularizadas de cada federación con la

Dirección General de Deportes del CSD, tras las cuales se concretó la subvención a conceder a cada una de ellas, procedimiento que no permite apreciar el cumplimiento del principio de objetividad exigido por el artículo 81.6 del TRLGP.

2.13 La Resolución de concesión de las subvenciones, que se formalizó en un único acto conjunto para todas las federaciones, lleva fecha del 20 de marzo de 2002 y se comunicó a la RFEF el 19 de abril, incumpliendo el plazo de notificación de 10 días establecido en el artículo 58.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC). También se incumplen los requisitos formales exigidos por dicha Ley para las notificaciones, puesto que no contiene el texto íntegro de la Resolución, ni la indicación de si la misma es o no definitiva, ni los recursos que procedan.

2.14 Con fecha 18 de febrero de 2002, anterior por lo tanto a la concesión de la subvención, el Director General de Deportes, por ausencia del Secretario de Estado-Presidente del CSD, concedió un anticipo de 1.534.083,00 euros a la RFEF, para atender gastos de actividades del primer trimestre, que se hizo efectivo el 28 de febrero. Este anticipo, amparado en una interpretación errónea de la Orden de 23 de enero de 1998, constituye un incumplimiento legal por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 81.6.a. Cuatro del TRLGP (véase el punto 2.4 de este informe).

Convocatoria y concesión, ejercicio 2003

2.15 La Resolución de convocatoria de las subvenciones correspondientes al ejercicio 2003 lleva fecha del 26 de septiembre de 2002 y se publicó en el BOE el 15 de octubre. Esta resolución se adecua en general a los requisitos establecidos en el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (RPCSP), aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, y a la Orden de 23 de enero de 1998 antes mencionada; si bien se aprecian importantes omisiones: no indica el plazo de resolución del procedimiento, según lo establecido en el artículo 4 del Reglamento, ni la acreditación, por parte de los beneficiarios, de estar al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, ni la comunicación de otras subvenciones o ayudas para el mismo fin, incurriendo en la misma situación señalada en el punto 2.11, así como con iguales resultados respecto de las certificaciones solicitadas por el Tribunal.

2.16 La solicitud de subvención por la RFEF para este ejercicio se acompañaba del proyecto de presupuesto para 2003, así como una memoria justificativa del incremento. En este año tampoco se recibió en el CSD la normativa sobre becas y premios de la RFEF, a pesar de que formaba parte de la documentación que se requería en la Resolución de la convoca-

toria. En cambio, sí se presentaron los proyectos deportivos de los grupos de trabajo para los que se solicitaba subvención, pero su cumplimentación en muchos de los puntos requeridos era claramente insuficiente. La valoración final se realizó con igual procedimiento de entrevistas particulares que en 2002 (véase el punto 2.12).

2.17 La Resolución del Secretario de Estado-Presidente del CSD de concesión de las subvenciones de 2003, también conjunta para todas las federaciones, lleva fecha de 1 de abril de 2003. En esa resolución se condiciona la subvención a la RFEF a un «informe de revisión limitada» o a las actuaciones que los servicios jurídicos del Estado considerasen oportunos. No se cumplió el plazo máximo de quince días, establecido en el artículo 6.1 del RPCSP, desde la propuesta de resolución realizada por la comisión de evaluación, ya que transcurrió un mes y medio.

2.18 La Resolución se notifica a la RFEF el 26 de noviembre de 2003, más de siete meses después de la fecha de la misma, incumpliendo el plazo de diez días establecido en el artículo 58.2 de la LRJAPyPAC. Tampoco se realiza en la forma prescrita por dicho artículo, al no contener el texto íntegro de la resolución, si es o no definitiva, los recursos que proceden, órgano ante el que hubiera que presentarlos y el plazo para interponerlos. La comunicación la firma el Subdirector General de Alta Competición, cuando debería ser realizada por el Director General de Deportes, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de convocatoria.

2.19 Un día antes de la notificación antes referida, se registró de entrada en el CSD un informe favorable del Abogado del Estado, a cuya vista el Secretario de Estado-Presidente del CSD resuelve, con fecha 18 de diciembre de 2003, levantar la condición suspensiva impuesta a la subvención concedida a la RFEF, si bien se establece la cautela de que no se abone la subvención hasta que las circunstancias y el cumplimiento de las obligaciones que ha de llevar a cabo la RFEF hayan sido consideradas suficientes por el CSD, quedando el crédito retenido en la fase administrativa que corresponda. No consta que se haya realizado el informe de revisión limitada que condicionaba la concesión. Tampoco consta la comunicación de esta Resolución a la RFEF.

2.20 La Resolución anterior descansa asimismo en la propuesta del Director General de Deportes del CSD de fecha 9 de diciembre, basada en haber «alcanzado un acuerdo sobre los programas deportivos y demás planes de actuación expresados en el proyecto de presupuesto» de la RFEF, donde figura la financiación del CSD. Es de inferir que en esas fechas de final de año, lógicamente, los programas y actividades estaban ya totalmente ejecutados.

2.21 Con fecha 14 de febrero de 2003, anterior a la resolución de concesión, el Secretario de Estado-Presidente del CSD autoriza un anticipo de 1.609.308,00 euros a la RFEF, destinado a atender gas-

tos de actividades durante el primer trimestre del 2003. Dicha cifra se distribuía en tres importes de 536.436,00 euros para los meses de enero, febrero y marzo, si bien fueron hechos efectivos en dos pagos realizados en el mes de marzo. Este anticipo, además del incumplimiento legal señalado en el punto 2.4 del presente informe, es buena muestra de los riesgos asumidos por el CSD con estos anticipos, dado que 1,6 millones de euros permanecieron fuera de la Tesorería del Estado durante cerca de un año sin garantías de ninguna clase y con la incertidumbre de si, finalmente, resultaría procedente la subvención al beneficiario. A este respecto, hay que señalar que, aunque la subvención concedida a la RFEF en ese año fue de 5.250.406,30 euros, los pagos realizados únicamente ascendieron al importe del anticipo concedido, debido a las causas mencionadas en el punto 2.19 anterior.

Justificación, ejercicios 2002 y 2003

2.22 El CSD dispone de una aplicación informática para el control presupuestario de las federaciones y para el control de las cuentas justificativas. A través de la mencionada aplicación se controla que los gastos subvencionados coincidan con los que figuran como tales en el presupuesto aprobado, con las condiciones y limitaciones establecidos en el Manual del CSD referido en el punto 2.5 de este informe. Sin embargo, la aplicación no controla las modificaciones a la baja, como es el caso de las producidas en 2003. Cuando se reciben las cuentas justificativas de las federaciones, la Subdirección General de Alta Competición comprueba que el importe justificado coincide con los pagos librados y las remite a la Subdirección General de Control Financiero, que comprueba la suficiencia y adecuación de los justificantes, pero sin dejar constancia escrita de su supervisión. En ocasiones, sin embargo, se han emitido informes y certificados sobre la corrección de las cuentas citadas. En la base de datos de la aplicación informática se graba la fecha del traspaso de las cuentas a la Subdirección General de Control Financiero y si las cuentas han sido fiscalizadas.

2.23 Por lo que se refiere a las cuentas justificativas de las subvenciones percibidas por la RFEF en los ejercicios 2002 y 2003, se presentaron catorce cuentas justificativas correspondientes al ejercicio 2002 y tres cuentas al ejercicio 2003. En once cuentas se incumplió el plazo de presentación establecido, sin que se solicitara en ninguno de estos casos la oportuna prórroga, si bien los retrasos no son superiores a los 22 días. Las cuentas fueron remitidas en formato papel con los soportes justificativos originales y en soporte informático para su tratamiento por la aplicación, de acuerdo con lo dispuesto en el Manual del CSD, sin que recibieran ningún reparo.

2.24 Las cuentas justificativas presentadas por la RFEF relativas a las subvenciones correspondientes al ejercicio 2002 y 2003 reflejan las actuaciones subvencionadas figuradas en los cuadros 3 y 4. Dichos cuadros presentan en la columna «Total gasto» el importe de los contabilizados por la RFEF como efectivamente realizados. Muchos de ellos difieren notablemente de los presupuestados, sobre cuyas cifras se cuantificaron las subvenciones concedidas por el CSD, lo que trae por consecuencia que el porcentaje de participación de la financiación pública aprobada sobre algunas actuaciones se haya modificado de manera importante en las cifras finales de ejecución. Así, por ejemplo, cabe citar como una de las desviaciones más significativas la relativa a la actuación correspondiente al partido «Grecia-España» cuyo porcentaje de subvención inicial del 13,45% sobre los fijos y primas previstos quedó finalmente situado en el 58,63%, dado que el gasto real fue muy inferior al presupuestado mientras que la subvención no se modificó. El mismo caso se produjo en la actuación «España—Irlanda del Norte» cuyo porcentaje de subvención pasó del 13,45% presupuestado al 55,97% real. Aunque por la naturaleza de los acontecimientos deportivos resultan inevitables algunas desviaciones, debería haberse establecido algún sistema de adaptación de las previsiones a los hechos sobrevenidos y de control y autorización de las variaciones.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del CSD relativas a que no contempla la subvención a nivel de actuaciones, sino en conjunto, es opuesta a la situación que se deduce de la documentación examinada por el Tribunal (presupuestos, cuentas justificativas, etc.).

2.25 Los justificantes aportados por la RFEF en las cuentas presentadas para ambos ejercicios alcanzan únicamente al importe de la subvención, lo que implica en la casi totalidad de las actuaciones la imposibilidad por parte del CSD, con tal documentación, de comprobar la certeza del importe declarado por la RFEF como total del gasto realizado. Los justificantes se corresponden con las actuaciones previstas en los presupuestos de la RFEF y calificadas como cofinanciadas por el CSD, con la excepción de los justificantes correspondientes a la actuación «España-Portugal» del ejercicio 2002, cuya subvención prevista era de 37.000,00 euros y para la cual se presentaron justificantes únicamente por importe de 433,49 euros. Para compensar la diferencia (36.566,51 euros) se presentaron justificantes en la actuación «Mundial Corea-Japón», del mismo ejercicio, que excedían por aquel importe a la cuantía de la subvención recibida por esta última actuación. En el Manual del CSD se establece la obligatoriedad por parte de las federaciones de solicitar modificaciones presupuestarias por cambios producidos entre activida-

Cuadro 3.- Actuaciones de la RFEF subvencionadas por CSD (excepto 1% quinielas), ejercicio 2002*importes en euros*

<i>Actividad</i>	<i>Actuaciones</i>	<i>Cuenta</i>	<i>Total gasto</i>	<i>Subvención</i>
I - Alta Competición	España-Portugal	6540300-Fijos y primas	52.889,10	433,49
	Holanda-España	6540300-Fijos y primas	68.515,37	37.000,00
	Irlanda-España	6540300-Fijos y primas	87.246,95	37.000,00
	Mundial Corea-Japón	6540300-Fijos y primas	2.730.709,58	634.090,27
	Grecia-España	6540300-Fijos y primas	63.106,26	37.000,00
	España-Irlanda	6540300-Fijos y primas	66.111,32	37.000,00
	Gastos indirectos	6400100-Salarios pers. Selecc.	1.343.958,57	300.508,00
6540301-Otras ayudas		3.178.552,27	1.660.000,00	
II - Estatal	Desplazam. Clubes 3ª Div.	65200-Subvenciones a clubes	2.029.436,54	1.622.733,00
	Liga 2ª Div. "B"	65200-Subvenciones a clubes	4.719.139,95	360.607,00
	Liga fútbol juvenil	65200-Subvenciones a clubes	588.911,41	360.607,00
V - Gastos fuera de programa	Mundial Corea-Japón	6210002-Arrendam. otras instalac.	150.253,03	150.253,03
TOTAL			15.078.830,35	5.237.231,79

Cuadro 4.- Actuaciones de la RFEF subvencionadas por CSD (excepto 1% quinielas), ejercicio 2003*importes en euros*

<i>Actividad</i>	<i>Actuaciones</i>	<i>Cuenta</i>	<i>Total gasto</i>	<i>Subvención</i>
II - Estatal	Desplazam. clubes 3ª Div.	65200-Subvenciones a clubes	2.048.497,65	1.294.077,00
	Liga 2ª Div. "B"	65200-Subvenciones a clubes	6.515.534,02	315.231,00
TOTAL			8.564.031,67	1.609.308,00

des y grupos de trabajo (con ciertos límites) sin que se indique nada acerca de cambios entre actuaciones que pertenecen al mismo grupo de trabajo, como es el caso. El Tribunal de Cuentas considera que un cambio tan sustancial en el destino de la subvención analizada exige la autorización específica del CSD.

2.26 En la liquidación del presupuesto de la RFEF de 2003 presentada al CSD, se observa que algunas de las actuaciones previstas cofinanciadas por el CSD no presentan ningún grado de realización. Si bien es cierto que el CSD no ha librado los fondos para su parte de financiación de estas actuaciones, el Manual del CSD establece la obligación de las federaciones de solicitar la correspondiente modificación presupuestaria en el caso de anulación total de actuaciones, en el plazo de 45 días naturales a partir de la fecha prevista para la actuación, planteando el destino del ahorro. Dichas

solicitudes de modificación correspondientes a las actuaciones no realizadas por la RFEF en el ejercicio 2003 no se han presentado.

2.27 En cuanto a los aspectos formales de los justificantes, su presentación por la RFEF se adecua en general a las instrucciones previstas en el Manual del CSD, salvo en el caso de las subvenciones a clubes, cuyos justificantes se presentan como si el beneficiario de las mismas fueran las federaciones territoriales, siendo en realidad las mismas meras intermediarias.

2.28 Respecto al contenido de las cuentas y aspectos materiales de los justificantes, se han observado por el Tribunal de Cuentas numerosas e importantes deficiencias e irregularidades:

a) Se ha sustituido, a solicitud de la RFEF, una cuenta justificativa ya rendida del ejercicio 2003 por

otra en la que figuran importantes cambios. El importe total justificado coincide en ambas cuentas, pero no el concepto, constando «Subvención 2.^a División B» en la segunda cuenta y «Pago 2.^o plazo TVE» en la primera, concepto éste que no está contemplado como subvencionable en el presupuesto aprobado por el CSD (como lógicamente no puede estarlo, dada la naturaleza meramente instrumental de tales pagos al tratarse del simple traslado por la RFEF a los clubes de los fondos recibidos de RTVE). El contenido de los documentos de recibí de las federaciones territoriales y los certificados del Presidente de la RFEF son iguales en las dos cuentas, refiriéndose en ambas al concepto «Subvención 2.^a División B», no coincidente con la explicación de la primera cuenta, variando las fechas, importes y algunas de las federaciones territoriales perceptoras de los fondos justificados.

b) No consta en ninguna de las cuentas examinadas la acreditación de la realización efectiva de la actuación subvencionada, en contra de lo establecido en el artículo 81.4 del TRLGP. Únicamente en el caso de las subvenciones a clubes canalizadas a través de las federaciones territoriales consta un certificado del Presidente de la RFEF de que la subvención recibida «se ha utilizado en los fines para los que fue concedida y que los soportes justificativos que acreditan el gasto han sido verificados y están depositados en la RFEF». Como es lógico, esta certificación, emitida por el propio Presidente de la entidad beneficiaria de la subvención, carece por sí sola de valor justificativo alguno. Por otro lado, estos certificados hacen referencia, en los dos años analizados, a la «aprobación de la subvención en Asamblea Ordinaria de 10 de junio» (se refiere a la distribución de la subvención del CSD entre los clubes). Solicitadas por el Tribunal las oportunas actas, resulta que en las citadas fechas (10 de junio de 2002 y 10 de junio de 2003) no se celebró ninguna Asamblea, siendo las fechas correctas las de 12 de julio de 2002 y 18 de julio de 2003, si bien en ninguna de dichas actas consta la aprobación de estas subvenciones.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del CSD sostienen la validez del certificado del Presidente de la RFEF para justificar la subvención, con el argumento de que la Federación española es «la beneficiaria, agente colaborador de la Administración y quien debe tutelar las actuaciones finales», añadiendo que «si no se estima suficiente el certificado de aquélla, con mayor razón habría de negarse credibilidad al certificado semejante del que, aunque no técnicamente beneficiario, es destinatario último favorecido por el fondo público». En primer lugar, las alegaciones vienen a aceptar aquí lo que en otro lugar negaron, esto es, que la RFEF no es la única beneficiaria de la subvención, sino que comparte tal calificación con otras entidades (federaciones territoriales y clubes), aunque los conceptúe como «no técnicamente beneficiarios», sin que se explique tal apreciación teórica. Por otro lado, son

de aplicación aquí las consideraciones realizadas por el Tribunal en el punto 1.17 de este Informe. En definitiva, bajo ningún punto de vista se puede compartir el planteamiento de que un certificado del propio perceptor de los fondos públicos, sea beneficiario o entidad colaboradora, pueda constituir justificación suficiente de la aplicación de la subvención. Por supuesto, igual criterio debe aplicarse para rechazar certificados similares de las federaciones territoriales y de los clubes.

c) Tampoco constan en las cuentas justificativas obrantes en el CSD los recibís de los clubes destinatarios últimos de la subvención concedida. Únicamente constan dichos recibís en la cuenta correspondiente a la Federación Territorial de Fútbol de Castilla-La Mancha, debido a una denuncia presentada el 20 de octubre de 2004, ante el CSD por el Presidente de esa federación territorial. En la denuncia se afirma que nunca la RFEF ha visitado esa federación para inspeccionar o comprobar la justificación del gasto por las subvenciones recibidas, en contra del contenido de los certificados que expide la RFEF en relación con el gasto por subvenciones. No consta que se hayan realizado otras actuaciones por el CSD en relación con la denuncia presentada.

d) Solicitados por el Tribunal los citados recibís de los clubes a la RFEF, se han aportado todos ellos (790), si bien en varios casos se ha observado que los mismos se han solicitado a los clubes por la RFEF como consecuencia de las actuaciones de fiscalización. Analizados por el Tribunal, se ha observado que, en 703 casos, la fecha de los recibís de los clubes es posterior al certificado del Presidente de la RFEF al que se hace referencia en el punto anterior (que afirma que los soportes justificativos que acreditan el gasto han sido verificados y están depositados en la RFEF). En 29 casos la diferencia de fechas es superior a 3 meses, alcanzando en un caso el año completo. Algunas subvenciones relativas a participación en campeonatos oficiales se justifican con recibís de clubes que no han participado en dichos campeonatos. Otras deficiencias encontradas son: en 13 recibís no figura correctamente definido el concepto de la subvención; en 10 casos no consta la fecha o está incompleta y en otros 4 más está corregida o con tachaduras; en 9 casos no consta el nombre ni el DNI del firmante; en 4 casos se cumplimenta el recibí sobre un fax recibido con posterioridad a la fecha consignada en el recibí; en 3 casos los documentos no son originales; y en un caso se hace referencia a una temporada errónea.

e) La subvención registrada en la cuenta 6400100 «Sueldos y salarios de personal de selecciones nacionales» se justifica mediante las nóminas de enero a noviembre de dos seleccionadores, dos ayudantes de seleccionador, un preparador físico y un técnico, con el recibí de los perceptores. La subvención se realiza sobre el importe neto, por lo que no adjuntan los justificantes relativos a las retenciones por IRPF y Seguridad

Social. El importe de las nóminas se incluye completo en la subvención hasta el mes de abril, a partir de cuyo momento se incorporan fracciones de nóminas hasta completar el importe subvencionado, sin que se haya dado una explicación razonable de este proceder.

f) Las cuentas 6540300 «Fijos y primas» y 6540301 «Otras Ayudas» recogen pagos a los jugadores y técnicos de la Selección Nacional, la primera en concepto de fijos y primas por participación en actuaciones y la segunda en concepto de colaboración en la obtención de ingresos por publicidad. Se subvenciona también el importe neto recibido, por lo que no se justifican las retenciones de IRPF ni las compensaciones con otros pagos, en su caso. Como justificante únicamente aportan el recibí de los perceptores, indicando el número del talón bancario, el detalle del pago desde el bruto hasta el líquido y el concepto por el que se recibe. Por otra parte, la RFEF no comunica al CSD el domicilio fiscal de los jugadores que perciben estas subvenciones, a pesar de que en las normas del CSD dirigidas a las federaciones se establece expresamente la exclusión de estas ayudas a deportistas con residencia fiscal fuera de España.

g) La cuenta 6210002 «Arrendamientos de inmuebles y otras instalaciones» se justifica mediante una factura de El Corte Inglés a nombre de la RFEF, de fecha 31 de diciembre de 2002, por «alquiler de instalaciones Casa de España/Almacenes Hyundai en Ulsan» con vencimiento el 1 de marzo de 2003 y el recibí de pago de fecha 9 de abril de 2003. Estos locales sirvieron, según manifiesta la RFEF, para la instalación de la Casa de España en el mundial Corea-Japón del año 2002. No consta certificado de realización de la actividad ni de aplicación de la subvención al fin para el que se concedió. Solicitada a la RFEF la justificación de la necesidad de este gasto y el expediente completo, se han aportado únicamente los documentos justificativos de los asientos realizados. El total de gastos ascendió, según estas cuentas, a 519.954,27 euros, y el total de los ingresos (contando con la subvención del CSD) a 399.650,62 euros, siendo por tanto el resultado de la actuación negativo en 120.303,65 euros. Entre los ingresos figuran 219.397,59 euros aportados por algunos organismos de turismo de diversas Comunidades Autónomas (Agencia Valenciana de Turismo, Turismo Andaluz SA y Junta de Castilla y León) en concepto de contribución económica, patrocinio económico y campaña institucional, que han sido correctamente contrastados mediante circularización. Gastos por importe de 318.610,36 euros contabilizados en esta actuación no se encuentran suficientemente soportados por la documentación justificativa aportada por la RFEF.

2.29 Como ponen de relieve las deficiencias antes reseñadas, así como las mínimas comprobaciones realizadas por la Subdirección General de Control Financiero del CSD sobre las cuentas justificativas y la inexistencia de verificaciones in situ sobre la aplicación de

los fondos, el control realizado por el CSD sobre estas subvenciones es claramente insuficiente, cuando no inexistente en muchos aspectos esenciales, lo que no permite asegurar que los fondos públicos librados a la RFEF se hayan destinado al fin para el que se otorgan, incertidumbre que no se ha podido despejar total y adecuadamente con los escasos justificantes aportados al Tribunal por la RFEF en el transcurso de los trabajos de campo y los numerosos, pero insuficientes y defectuosos, remitidos en alegaciones. Es de destacar el hecho de que, como se describe más detalladamente en el punto 5.11 del presente informe, la RFEF justificó a la LNFP un total de 2.147.791,00 euros, procedentes de la recaudación del 10% de las quinielas, con los mismos pagos a las federaciones territoriales en 2002 con los que justificó estas subvenciones al CSD.

2.30 Con independencia de lo anterior, no consta justificada tampoco en la mayoría de los casos la necesidad para el interés público de la subvención concedida. Como ejemplos más significativos, cabe señalar los siguientes:

a) Subvención de 1.660.000,00 euros en 2002 contabilizada en «Otras ayudas». Recoge los pagos a jugadores y técnicos como contraprestación por ceder sus derechos de imagen y colaborar de ese modo en la generación de ingresos por publicidad. El reparto se realiza en función de los partidos en los que hayan intervenido como titulares o suplentes y se concreta en una cantidad fija de 14.946,70 euros por partido para los jugadores y seleccionadores y de 1.660,74 euros para otro personal, como el Jefe de prensa, un ordenanza o el vicesecretario del seleccionador. Dada la propia naturaleza instrumental y mercantil de estos pagos (contraprestación por la colaboración en la generación de ingresos a favor de la RFEF por publicidad) no resulta comprensible, ni coherente con el interés público, la subvención del CSD, toda vez que la única consecuencia apreciable de la misma es incrementar artificialmente el beneficio de la RFEF derivado de los ingresos por publicidad.

b) Subvenciones en concepto de «fijos y primas». No existe normativa de la RFEF aprobada por el CSD sobre premios y ayudas a deportistas y/o técnicos, por lo que los importes pagados por este concepto por la RFEF (subvencionados en parte por el CSD) se basan en acuerdos suscritos con los representantes de los jugadores y en los contratos con los técnicos, sin aprobación ni participación alguna por el CSD. Estos acuerdos nada tienen que ver con la «Normativa de ayudas a deportistas por resultados deportivos» aprobada por el CSD para 2002. Al contrario que lo dispuesto en ésta, la RFEF abona premios no sólo por resultados, sino también fijos por partido y primas por empatar, además de ser los importes muy superiores. Por otro lado, en muchas de las actuaciones en las que el CSD ha subvencionado «fijos y primas» el resultado económico de las mismas fue positivo (sin contar las subvenciones del

CSD), dados los fuertes ingresos por taquillaje, retransmisiones, publicidad y procedentes de la FIFA. Circunstancias que hacen también incomprensible la necesidad para el interés público de estas subvenciones, puesto que en definitiva no tienen otra consecuencia, al igual que las señaladas en el inciso anterior, que incrementar el beneficio de la RFEF por las actuaciones reseñadas.

Otras subvenciones

2.31 Al margen de la línea de subvenciones examinada en los puntos anteriores, se analizan aquí otras tres subvenciones concedidas por el CSD a la RFEF incluidas en el cuadro 1 parte a) de este informe:

- Participación en un curso de técnicos iberoamericanos en Guatemala, ejercicio 2002, importe 9.350,00 euros, con cargo al programa 134-B, concepto 482.01
- Partido de fútbol en Guinea, ejercicio 2003, importe 19.060,72 euros, con igual aplicación presupuestaria que la anterior.
- Participación en el Campeonato del mundo universitario de fútbol-sala, por importe de 5.341,78 euros, con cargo al programa 422-P, concepto 484.02.

2.32 En la revisión de los citados expedientes se han observado numerosas omisiones documentales y deficiencias en la justificación del gasto, entre las que cabe destacar: a) en el primer expediente hay dos certificados de realización de la actividad, uno firmado por el Presidente de la RFEF, en el que se menciona el desplazamiento de tres personas a Guatemala para la celebración del curso, y otro del Subdirector General de Cooperación del CSD que hace referencia a dichas personas y a otras dos más, sin que conste el tipo de vinculación que tengan dichas personas con la RFEF; b) en el mismo expediente, se aporta una factura de una agencia de viajes por importe de 38.010,59 euros que incluye, entre otros conceptos, los billetes de avión a Guatemala de las personas indicadas en el último certificado referido, pero no se adjuntan los billetes de avión por haber sido extraviados, según se afirma en un certificado del Presidente de la RFEF; c) en el segundo expediente, no consta el proyecto deportivo a que se refiere la actividad subvencionada, que debe presentarse con la solicitud, según el punto Tercero de la Resolución³; d) tampoco en este expediente se aportan los billetes de avión por haber sido extraviados, según certifica el Presidente de la RFEF; e) una de las personas

³ En el expediente figura únicamente un escrito del Ministro de Juventud y Deportes de Guinea dirigido al Secretario de Estado-Presidente del CSD de 4 de agosto (el plazo de solicitud finalizaba en junio), solicitando la colaboración del CSD para entrenamientos en España de su selección nacional y para celebrar un partido en Guinea entre un equipo local y otro español (el equipo español que viaja es el C.P. Granada 74 C.F.).

cuyo viaje se subvenciona es un técnico deportivo del CSD, sin que conste explicación razonable de la causa por la que se financian sus gastos mediante subvención a la RFEF y no directamente por el organismo; f) en el tercer expediente, no queda constancia de las fechas de celebración del campeonato, ni de la participación en el mismo de las personas cuyos gastos se declaran, y no coinciden los conceptos de gasto que figuraban en el presupuesto presentado por la RFEF con los que se indican en la cuenta justificativa: el primero se reduce a la concentración previa al campeonato (en España), incluyendo traslados y alojamiento de 18 personas durante 4 días, mientras que la cuenta incluye gastos de dietas de 11 personas en España por esos 4 días, y en el extranjero por 11 días, sin que conste tampoco acuerdo alguno de aprobación de los importes de las dietas que se abonan.

2.33 En ninguna de las tres subvenciones aquí examinadas existe constancia de que la Subdirección General de Cooperación o la de Control Financiero del CSD haya realizado algún tipo de control o de revisión sobre la justificación presentada. Por otro lado, ninguna de las tres subvenciones estaba recogida inicialmente en el presupuesto de la RFEF aprobado por el CSD, por lo que fue preciso que la RFEF solicitara las correspondientes modificaciones, en cuyos expedientes se han observado también relevantes deficiencias documentales e importantes retrasos: todas las solicitudes de la RFEF de modificación de su presupuesto se presentan a finales de año (noviembre y diciembre), en fechas muy posteriores a la concesión de las subvenciones y a la realización de las actividades, y la autorización por el CSD se produce avanzado ya el año siguiente al del presupuesto que se modifica.

III. SUBVENCIONES DEL CSD-1% RECAUDACIÓN QUINIELAS

A) Aspectos generales

3.1 El Real Decreto 258/1998, de 20 de febrero, que modifica el Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, regula la distribución de la recaudación obtenida por las apuestas deportivas del Estado (quinielas) en la siguiente forma:

- a) El 55% para premios.
- b) El 10,98% para las Diputaciones Provinciales a través de las respectivas Comunidades autónomas, o para éstas, si fueran uniprovinciales.
- c) El 10% para la Liga Nacional de Fútbol Profesional (LNFP).
- d) El 1% para el Consejo Superior de Deportes con destino al fútbol no profesional.
- e) El remanente de cada ejercicio, una vez deducidos los gastos de administración y comisiones de los receptores, será ingresado en el Tesoro Público.

La RFEF obtiene financiación del 1% atribuido al CSD, cuya gestión se analiza en este apartado III, y de una parte del 10% atribuido a la LNFP, cuya gestión se analiza en el apartado V. Una operación específica financiada con el 1% atribuido al CSD (la construcción de la Ciudad Deportiva de la RFEF) se analiza en el apartado IV.

3.2 Con fecha 28 de julio de 1998, el CSD suscribió un convenio-marco con la RFEF por el que se atribuye a esta entidad la gestión de la totalidad de los fondos procedentes del 1% de la recaudación de las quinielas correspondiente al CSD. El convenio establece que la concreción de las actuaciones puntuales será objeto de un convenio específico que determinará además su duración. Para el seguimiento y realización de los objetivos y programas a que se refiere el convenio, se crea una Comisión Mixta, con competencias asimismo de propuesta y modificación de actividades. No existe nombramiento formal por parte del CSD de los miembros de dicha Comisión. En las actas facilitadas figuran 4 representantes de la RFEF y 3 del CSD (tendría que ser paritaria, según el convenio). Los representantes del CSD son el Director General de Infraestructuras Deportivas y Servicios, el Subdirector General de Deporte Profesional y el Arquitecto de dicha Subdirección. Tampoco la RFEF ha formalizado el nombramiento de sus representantes.

3.3 De acuerdo con lo establecido en la cláusula 2.^a del mencionado convenio-marco, las actividades que podrán financiarse con cargo al mismo son las siguientes:

a) Actuaciones deportivas a realizar por la propia RFEF de acuerdo con la planificación aprobada por la Comisión mixta. Dichas actuaciones estarán específicamente destinadas al fútbol no profesional y no podrán coincidir con la actividad ordinaria de la RFEF, subvencionada con cargo al capítulo presupuestario correspondiente.

b) Construcción de la Ciudad Deportiva de la RFEF en Las Rozas.

c) Actuaciones relativas a la construcción, mejora, conservación, ampliación y remodelación de instalaciones que no sean propiedad de la RFEF, en las que se realicen competiciones oficiales de fútbol no profesional organizadas por la RFEF. Se establece que el procedimiento en este ámbito incluirá un plan global realizado por la RFEF, sustentado en los requisitos de publicidad, concurrencia y criterios objetivos de adjudicación que se fijen por la RFEF y el CSD.

d) Actuaciones que tienen por objeto la construcción, mejora, ampliación o remodelación de las instalaciones deportivas propiedad o tuteladas por la RFEF para fines de entrenamiento, perfeccionamiento y fomento del fútbol no profesional.

3.4 El importe de las subvenciones aprobadas por el CSD en los ejercicios fiscalizados para cada una de

las finalidades descritas se expresa en el cuadro 1, parte b). La exposición de los resultados obtenidos en su fiscalización se presenta a continuación.

B) Subvenciones para la financiación de actividades deportivas

3.5 Contrariamente a lo establecido en el convenio-marco, los convenios específicos suscritos por los presidentes del CSD y de la RFEF en cada ejercicio no cumplen la finalidad para la que estaban previstos, esto es, la de concretar las actuaciones puntuales a desarrollar con cargo al mismo. Por el contrario, el correspondiente a 2002 se firma el 5 de diciembre y el del siguiente año el 9 de diciembre, cuando ya estaban realizadas todas las actividades. La actuación de la Comisión mixta tampoco cumplió esa función, limitándose a preparar, en sus reuniones de 28 de noviembre de 2002 y 18 de noviembre de 2003 la firma de los convenios mediante la elección, entre las actuaciones finalizadas, de las que se aplicarían a esta financiación. Como es lógico, dicha limitada actuación implica también que la Comisión mixta no realice las funciones de seguimiento de los objetivos que le atribuye el convenio-marco en la cláusula 6.^a

3.6 La cláusula 2.1 del convenio-marco establece que las actuaciones subvencionadas se realizarán por la propia RFEF. Sin embargo, todas las actuaciones aprobadas en el convenio correspondiente al ejercicio de 2003 y la mayor parte de las incluidas en el de 2002 se refieren a actuaciones realizadas por federaciones territoriales. En los propios convenios hay una notable contradicción en cuanto al tipo de actuaciones que se aprueban: la cláusula primera, común a los convenios de 2002 y 2003, establece que «de acuerdo con lo establecido en la cláusula 2.1 del convenio marco... estas actuaciones tendrán por objeto la realización de jornadas de reciclaje, formación, actualización y perfeccionamiento de los deportistas con proyección de futuro, así como actuaciones similares destinadas a los colectivos de entrenadores, médicos, árbitros y, en general, otras actividades destinadas a la promoción del fútbol no profesional». Sin embargo, las actuaciones concretas aprobadas se refieren básicamente a la celebración de campeonatos, sin que en ninguno de los ejercicios fiscalizados se haya subvencionado otro tipo de actividades de entre las indicadas en la mencionada cláusula primera, salvo la financiación de escuelas de fútbol base en el ejercicio 2002.

Comentarios a las alegaciones: El Tribunal no puede compartir las afirmaciones del CSD y de la RFEF de que «Por imperativo del artículo 30 de la LD, las Federaciones territoriales son parte integrante de la RFEF. Por ello, el que ciertas actividades se realicen materialmente por éstas es algo consustancial a la organización federativa y cabe por ello sostener que se trata de actividades de la propia Federación española». Por el con-

trario, el artículo 30 de la Ley del Deporte (y muchos otros de la misma norma) consagran precisamente la distinta personalidad de las entidades y personas que integran las federaciones deportivas españolas y su independencia sobre éstas. La cita textual de dicho precepto resulta clarificadora: «Las Federaciones deportivas españolas son Entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del territorio del Estado, en el desarrollo de las competencias que le son propias, integradas por Federaciones deportivas de ámbito autonómico, Clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, Ligas Profesionales, si las hubiese, y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte». Compartir la interpretación de las alegaciones implicaría aceptar el absurdo de que también las actividades realizadas por los clubes, ligas profesionales y otros colectivos y personas que integran las federaciones deportivas españolas deban considerarse realizadas por las propias federaciones.

3.7 En el cuadro 5 se detalla la distribución de estas subvenciones entre las federaciones territoriales, según las relaciones justificativas presentadas por la

RFEF al CSD. No obstante, al haber sido la subvención global finalmente abonada en cada año por el CSD inferior a los totales expresados en dicho cuadro, se debería haber comunicado la distribución final de la subvención realmente percibida por cada federación territorial, información de la que, sin embargo, no disponían ni el CSD ni la RFEF. Por otro lado, el acta de la Comisión mixta en la que se aprobó la subvención correspondiente al ejercicio 2002 no identifica a las federaciones beneficiarias de las subvenciones para campeonatos de selecciones territoriales femeninas, especificando únicamente el importe total. Por lo que se refiere a las subvenciones para escuelas de fútbol base, relaciona a las federaciones beneficiarias y especifica el importe total, pero no cuantifica el importe de la subvención para cada una de ellas. En cuanto al ejercicio 2003, todas las federaciones beneficiarias y subvenciones respectivas están identificadas y cuantificadas, aunque no con los importes definitivos a que se ha hecho referencia en las líneas anteriores. La RFEF tampoco ha aportado al Tribunal información respecto a los criterios seguidos para la selección de las federaciones beneficiarias ni para la fijación del importe asignado a cada una de ellas.

Cuadro 5.- Subvenciones 1% quinielas - apartado Actividades RFEF

importes en euros

Federación	Ejercicio 2002			Ejercicio 2003			
	Sel.territ. femeninas	Escuelas fútbol base	Total	Sel.territ. masculinas	Sel.territ. femeninas	Fútbol sala	Total
Andalucía	13.653,55	18.030,36	31.683,91	16.556,36	26.351,95	32.805,11	75.713,42
Aragón		9.015,18	9.015,18			5.684,48	5.684,48
Asturias	13.743,06		13.743,06	27.694,28	4.706,50		32.400,78
Baleares	3.407,21		3.407,21				0,00
Cantabria	1.306,80	6.010,12	7.316,92			5.593,60	5.593,60
Cast-La Mancha	2.910,06	12.020,24	14.930,30		4.309,00		4.309,00
Cast-León	5.902,20		5.902,20	20.642,70	6.689,00	5.124,01	32.455,71
Cataluña	17.258,76		17.258,76	24.295,00	12.728,00	2.324,16	39.347,16
Ceuta			0,00			9.072,00	9.072,00
Extremadura	43.388,06		43.388,06	30.110,48	5.004,00		35.114,48
Galicia	5.101,68		5.101,68	22.464,65	3.851,50		26.316,15
Guipúzcoa	2.809,08	12.020,24	14.829,32				0,00
Las Palmas	6.788,58		6.788,58	4.776,41	3.330,00	8.776,67	16.883,08
Madrid	38.127,35	12.020,24	50.147,59				0,00
Melilla			0,00	4.180,78			4.180,78
Murcia		9.015,18	9.015,18				0,00

Federación	Ejercicio 2002			Ejercicio 2003			
	Sel.territ. femeninas	Escuelas fútbol base	Total	Sel.territ. masculinas	Sel.territ. femeninas	Fútbol sala	Total
Navarra	18.799,65		18.799,65		3.647,96		3.647,96
Tenerife	21.860,04	24.040,48	45.900,52		3.509,50		3.509,50
Valencia	11.906,57		11.906,57		7.546,00	11.584,58	19.130,58
Pais Vasco	1.068,48		1.068,48		19.355,27	5.460,44	24.815,71
Vizcaya	4.009,48		4.009,48				0,00
RFEF-Publicaciones			29.834,00				0,00
TOTAL	212.040,61	102.172,04	344.046,65	150.720,66	101.028,68	86.425,05	338.174,39
Importe abonado CSD			324.395,22	Importe abonado CSD			320.540,00

3.8 La justificación por la RFEF al CSD del empleo de los fondos percibidos consiste básicamente en relaciones de las subvenciones que a su vez concede a las federaciones territoriales. En 2002 hay además facturas a nombre de la RFEF por las publicaciones. También presenta, con respecto a cada federación subvencionada los siguientes documentos:

a) Certificado del Presidente de la RFEF de que la Asamblea General Ordinaria celebrada con fecha 10 de junio (la misma en los dos ejercicios) aprobó la concesión de las subvenciones a federaciones para el correspondiente ejercicio. El certificado indica también la cuantía de la subvención concedida y que los soportes justificativos acreditativos del gasto han sido verificados y están depositados en la RFEF.

b) Copia del talón bancario a nombre de la federación correspondiente.

c) Recibí firmado por el Presidente y el Tesorero de la federación de que se trate.

3.9 El Tribunal de Cuentas considera el anterior sistema de justificación de las subvenciones por la RFEF al CSD totalmente inadecuado e insuficiente, dado que simplemente informa sobre la transferencia de los fondos desde la RFEF a las federaciones territoriales, lo que en sí mismo no supone justificación alguna sobre el destino y aplicación de las subvenciones recibidas. Además, no hay ningún criterio ni por parte del CSD ni de la RFEF para seleccionar las transferencias realizadas a unas federaciones o a otras, simplemente se van sumando pagos arbitrariamente hasta alcanzar el importe de la subvención. Si a ello se suma la falta de concreción previa de las actividades subvencionadas, reseñada en el punto 3.7 anterior, se obtiene un panorama de total falta de control del CSD sobre estas subvenciones. Por otro lado, solicitadas por el Tribunal las actas correspondientes a las Asambleas mencionadas en el certificado del Presidente de la RFEF, resulta que dicha entidad no tiene constancia de ninguna Asamblea en las fechas citadas. Facilitan las actas de otras Asambleas, de fechas 12 de julio de 2002

y 18 de julio de 2003, en las que no hay referencia alguna sobre este asunto.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del CSD sostienen la validez de este sistema de justificación de las subvenciones argumentando que la relación de la RFEF con el CSD es distinta de la que tiene con las federaciones territoriales, considerando esta última como una «relación con terceros» (contradiendo, por cierto, lo que el propio CSD sostiene en las alegaciones al punto 3.6). El Tribunal comparte esta posición, aunque no la consecuencia que obtiene de la misma el CSD. En efecto, de ningún modo se puede entender que el simple traslado de fondos de un beneficiario a un tercero (sea éste una federación, un club o una empresa) pueda constituir justificación suficiente del destino y aplicación de las subvenciones recibidas. Véase el punto 1.17.e) de este Informe.

3.10 En cuanto a la tramitación en el CSD de la escasa documentación recibida, el Subdirector General de Deporte Profesional certifica que las actividades realizadas corresponden a actividades susceptibles de ser subvencionadas; certificado que carece de la más mínima utilidad, toda vez que la única comprobación que puede realizarse con la documentación recibida en el CSD es, como se ha indicado, la transferencia de los fondos a las federaciones territoriales. El CSD no ha solicitado nunca documentación alguna relativa al destino final dado a la subvención, ni tan siquiera las actas de la Asamblea General de la RFEF a las que se refiere el certificado de su Presidente. No hay constancia tampoco de actuación alguna al respecto de la Subdirección General de Control Financiero del CSD.

3.11 Por lo que se refiere a los soportes justificativos acreditativos del gasto que el Presidente de la RFEF certifica haber sido verificados y estar depositados en la RFEF, el Tribunal de Cuentas ha procedido in situ al examen de la totalidad de tales justificantes. Además, respecto al ejercicio 2003 y a los solos efectos de realizar un control de integridad contable, se ha examinado una muestra del resto de los justificantes de gasto correspondientes a actividades subvencionadas pero no inclui-

dos en las cuentas justificativas de la RFEF por exceder del importe subvencionado. Los principales resultados obtenidos en el examen de los justificantes incluidos en las cuentas justificativas son los siguientes:

a) En el ejercicio 2002, del importe total percibido por las federaciones territoriales con destino a las campeonatos de selecciones territoriales femeninas (212.040,61 euros), el 61% (129.935,50 euros) corresponde a actividades realizadas directamente por once federaciones territoriales, siendo los gastos que se subvencionan desplazamientos, alojamiento y manutención derivados de la celebración de diversos campeonatos. Únicamente figuran facturas justificativas del gasto respecto de 6 federaciones, por importe de 101.954,06 euros, si bien en ningún caso se identifica a las personas que han participado en los campeonatos y a las que corresponde el gasto realizado. El importe sin facturas asciende a 27.981,44 euros.

b) El 39% restante de la mencionada subvención percibida por las federaciones territoriales (82.105,11 euros), no fue destinado al fin para el que se concedió según el Acta de la Comisión mixta (campeonatos entre selecciones territoriales femeninas), sino que se transfirió por las territoriales a diversos clubes, sin que se haya acreditado la finalidad a la que se han destinado dichos fondos ni justificantes de los gastos realizados por los clubes con cargo a la referida subvención. La RFEF ha aportado al Tribunal los recibís de los clubes, firmados por los respectivos Presidentes y Secretarios, si bien con numerosas deficiencias formales (firmas, NIF, fotocopias...). En todo caso, estos recibís informan sobre la percepción de los fondos por los clubes, pero no de su empleo, por lo que no son suficientes tampoco para justificar la subvención.

c) Respecto de la subvención para Escuelas de Fútbol Base (102.172,04 euros), no se ha aportado por la RFEF ningún justificante del empleo de las cantidades percibidas por las federaciones territoriales.

d) (párrafo suprimido como consecuencia de las alegaciones)

e) Por lo que se refiere a la subvención para campeonatos de selecciones territoriales masculinas en el ejercicio de 2003 por importe de 150.720,66 euros, de las 8 federaciones territoriales beneficiarias, únicamente 5 justifican el empleo de la subvención con facturas por gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención (por importe de 125.207,11 euros), si bien en ningún caso se identifica a las personas que han participado en los campeonatos y a las que corresponde el gasto realizado. Respecto al gasto correspondiente a las otras 3 federaciones (por importe de 25.513,55 euros) se aporta únicamente una nota interna de la RFEF (del Presidente de la Liga Nacional de Fútbol Aficionado al Vicepresidente para Asuntos Económicos) solicitando el abono de las cantidades correspondientes.

f) En el mismo ejercicio 2003, de la subvención para campeonatos de selecciones territoriales femeninas (101.028,68 euros) las actividades realizadas directamente por las 12 federaciones territoriales beneficiarias ascendió

a 41.906,18 euros (el 41%), de las cuales se presentan facturas únicamente en 2 casos, por importe de 37.267,22 euros, sin que en ningún caso se identifique a las personas que han participado en los campeonatos y a las que corresponde el gasto realizado. El importe sin facturas asciende a 4.638,96 euros. El resto de la subvención, 59.122,50 euros (el 59 %) fue transferido por las territoriales a los clubes, sin que se hayan aportado justificantes de los gastos realizados por los clubes con cargo a la subvención percibida ni se haya acreditado el destino finalmente dado a estos fondos públicos, que en todo caso no parece ser el fin previsto en el acta de la Comisión mixta (campeonatos territoriales de selecciones femeninas).

g) La subvención para campeonatos de selecciones territoriales de Fútbol Sala (86.425,05 euros) se abonó a 9 federaciones territoriales, de las que únicamente 5 presentan facturas justificativas de los gastos realizados, por importe de 36.612,93 euros, sin que en ningún caso se identifique a las personas que han participado en los campeonatos y a las que corresponde el gasto realizado. El importe sin facturas asciende a 49.812,12 euros, aportándose únicamente nota interna del Comité de Fútbol Sala al Administrador General de la RFEF solicitando los pagos.

h) Por otra parte, parece que la RFEF subvenciona, tanto con fondos propios como con fondos públicos, todos los gastos de las federaciones territoriales y de los clubes en ella integrados, derivados de la celebración de campeonatos entre selecciones territoriales, selecciones femeninas y selecciones de fútbol sala. En algún expediente se hace referencia a una norma interna de la RFEF que, al parecer, reglamenta las condiciones, las cuantías y la forma de justificar los gastos, pero no ha sido facilitada por la RFEF al Tribunal a pesar de haberse solicitado.

Comentarios a las alegaciones: En relación con los distintos incisos de este punto, las alegaciones de la RFEF a los mismos adjuntan algunas normas internas no aportadas en los trabajos de fiscalización y numerosos documentos. Muchos de ellos han sido solicitados por la RFEF a las federaciones territoriales 15 días antes de finalizar el periodo de prórroga concedido por el Tribunal para presentar alegaciones a este Informe. Examinadas por el Tribunal dichas alegaciones y documentos relacionados, se han aceptado las que se han considerado pertinentes, modificando los incisos correspondientes. La mayoría de los documentos, sin embargo, no son suficientes ni adecuados para justificar los gastos aquí reseñados. Aunque la RFEF considere suficiente la justificación que recibe de las federaciones territoriales y clubes respecto de los gastos con cargo a sus propios fondos (ámbito en el que el Tribunal no ha entrado), no puede decirse lo mismo respecto de los criterios que deben aplicarse a la justificación de las subvenciones con cargo a fondos públicos, cuya especial naturaleza requiere de un sistema de justificación y control más estricto y riguroso, regulado además por normas legales y reglamentarias de forzosa aplicación.

3.12 Como se deduce de las deficiencias descritas, tampoco el examen de los justificantes depositados en la RFEF permite apreciar un sistema de control mínimamente aceptable sobre el destino y aplicación de estas subvenciones. En pocos casos hay facturas que justifiquen el gasto realizado por las territoriales y prácticamente en ninguno consta que dichas facturas hayan sido realmente abonadas. Tampoco consta, en ninguna de las subvenciones examinadas, los datos concretos sobre la actividad que se financia (fechas de los campeonatos, participantes, identidad de los beneficiarios, etc.) ni revisión alguna por la RFEF acerca de su determinación y cálculo. En cuanto a las cantidades transferidas por las territoriales a los clubes, tampoco se solicita información ni documentación acreditativa del empleo de la subvención por parte de éstos.

C) Subvenciones para la financiación de instalaciones deportivas

3.13 En la concreción de las obras a financiar mediante estas subvenciones concurren las mismas deficiencias señaladas en el punto 3.5 de este informe, al ser similar el tratamiento de ambas líneas de subvenciones,

tanto en la Comisión mixta como en los convenios específicos. En el cuadro 6 se presenta un resumen del importe de las subvenciones para obras inicialmente aprobadas por la Comisión mixta, por federaciones territoriales, así como del importe certificado por los arquitectos del CSD y RFEF, que es el considerado como justificado por el CSD. En el ejercicio 2002, sin embargo, el total pagado por el CSD fue inferior a la suma de los certificados (al acomodarse la subvención a la recaudación real de las quinielas), sin que la RFEF haya aportado información suficiente sobre la distribución por obras de dicha diferencia y sin que el CSD tenga conocimiento sobre la misma. En el Anexo 3 se especifica detalladamente cada una de las obras subvencionadas.

3.14 El control realizado por el CSD sobre estas subvenciones resulta también deficiente. La única persona del CSD que supervisa la documentación justificativa es el arquitecto. El Subdirector General de Deporte Profesional certifica lo que el arquitecto admite como justificado. Ni siquiera se remiten las cuentas a la Subdirección General de Control Financiero. El convenio de colaboración establece que, como requisito

Cuadro 6.- Subvenciones 1% quinielas - apartado Instalaciones

importes en euros

<i>Federación</i>	<i>Ejercicio 2002</i>		<i>Ejercicio 2003</i>	
	<i>Com.Mixta</i>	<i>Certific.</i>	<i>Com.Mixta</i>	<i>Certific.</i>
Andalucía	661.115,00	654.997,34	1.352.277,24	253.477,76
Aragón	120.203,00	120.202,42	394.317,84	384.123,64
Asturias	240.406,00	239.165,66	0,00	0,00
Baleares	150.254,00	0,00	0,00	0,00
Canarias	1.163.561,00	745.682,88	548.089,44	225.618,00
Cantabria	0,00	0,00	9.015,18	9.015,18
Cast-La Mancha	398.781,00	389.829,12	319.337,80	319.337,80
Extremadura	48.081,00	42.731,86	464.269,06	464.269,06
Galicia	180.304,00	180.303,63	150.253,03	150.253,03
Madrid	922.548,00	915.826,09	613.000,00	613.000,00
Murcia	90.152,00	90.151,82	254.829,35	254.829,35
Navarra	204.348,00	204.344,12	120.202,42	120.202,42
Valencia	242.233,00	240.136,86	628.032,25	628.032,25
TOTAL	4.421.986,00	3.823.371,80	4.853.623,61	3.422.158,49
Importe abonado CSD	3.557.489,00		3.422.158,49	

previo al pago de las subvenciones, la RFEF debe presentar al CSD una certificación emitida por sus servicios técnicos sobre las obras realmente ejecutadas y certificadas por los diferentes contratistas. La certificación correspondiente al último mes del ejercicio debe recoger el acta de recepción de conformidad de las obras. Los pagos correspondientes al importe certificado se consideran pagos a cuenta del total de la subvención y se prevé que el CSD pueda realizar las inspecciones pertinentes para comprobar la realidad de lo certificado por la RFEF. En el plazo máximo de tres meses desde la finalización de las obras la RFEF debe presentar al CSD la justificación documental pertinente para comprobar la realidad de la inversión, pudiendo también el CSD realizar a tal fin cuantas comprobaciones considere oportunas. Hay que reseñar el hecho de que en ninguno de los dos ejercicios examinados el CSD ha realizado comprobaciones adicionales a las aquí mencionadas. Tampoco se tiene constancia de la realización de comprobación material alguna de la RFEF sobre las obras.

3.15 En los expedientes que obran en el CSD únicamente figuran como justificantes de las inversiones el certificado del arquitecto de la RFEF y el informe del arquitecto del CSD, cuyo contenido se limita a relacionar el contenido formal del expediente de obra y diversos datos de las obras realizadas, si bien las cantidades relacionadas no corresponden al total de cada obra, sino sólo a la parte que se subvenciona. En varios casos hay diferencias entre los importes asignados a las obras subvencionadas, según el anexo del acta de la Comisión mixta, y las subvenciones aplicadas según los referidos informes, e incluso entre éstos y las cantidades abonadas por la RFEF a las federaciones territoriales (véase el anexo 3).

3.16 En el ejercicio 2002 la RFEF aplicó una subvención de 129.291,52 euros a una obra que no había sido aprobada por la Comisión mixta. En el acta de la Comisión figura una subvención de 394.264,00 euros para las obras del campo del Sauzal en Tenerife y las certificaciones de los arquitectos incluyen esta obra, aunque por el importe menor antes indicado. Sin embargo, no hay en la RFEF ningún expediente relativo a la referida obra. En su lugar, se aporta por la RFEF un expediente relativo a obras realizadas en el campo de la Salud, también de Tenerife, a la que se aplicó la citada subvención de 129.291,52 euros, según indica la RFEF.

3.17 En el ejercicio 2003 no se subvencionaron varias obras que habían sido aprobadas por la Comisión mixta, a realizar en Tenerife, que tenían asignado un importe total de 322.471,44 euros, puesto que, según certificación del arquitecto del CSD, sólo se presenta documentación relativa a una de las obras y la misma presenta importantes irregularidades (falta el contrato, existen contradicciones entre las facturas y las certificaciones, el acta de recepción no tiene fecha...). Por otra parte, del importe de subvención previsto para la

construcción de la Ciudad Deportiva de Málaga, 1.202.024,21 euros, sólo se abonaron 103.224,73 euros, por no haberse realizado la obra en su totalidad.

3.18 En los certificados de los arquitectos del CSD y de la RFEF se alude a un «Plan Cuatrienal Nacional de construcción, adecuación y mejora de instalaciones deportivas destinadas al fútbol no profesional», en el que están incluidas las obras subvencionadas. Dicho Plan, del que no se disponía en el CSD, fue elaborado en el año 1998, cuando se reguló la distribución de la recaudación de quinielas. Según la documentación facilitada por la RFEF (Circular n.º 1, temporada 1998/1999), el Plan fue diseñado en colaboración con el CSD. En él se hacía una previsión de reparto entre las federaciones territoriales de 1.550 millones de pesetas para obras en instalaciones, para un período de 5 años. La distribución se hacía a partir de 5 parámetros establecidos: número de licencias federativas, km2 de extensión, número de instalaciones deportivas, número de clubes y número de árbitros por categorías. El CSD ha facilitado al Tribunal un informe del arquitecto, sin firma, relativo a las actuaciones realizadas hasta el año 2002, en el que se pone de manifiesto las importantes desviaciones habidas con respecto al plan previsto, que afectaron a 15 de las 18 federaciones incluidas en el Plan, siendo las más significativas la falta de actuaciones por este concepto en Cataluña y el incremento de la inversión en más de un 100% en las territoriales de Madrid y Canarias. Además, la inversión realizada superó a la prevista en 276 millones de pesetas. La RFEF no ha justificado al Tribunal las citadas desviaciones ni los criterios aplicados para el reparto en esos años de estas subvenciones del CSD entre las federaciones territoriales. La falta de criterios se reproduce también en 2003.

3.19 En cuanto al porcentaje de la obra cubierto por la subvención, se ha observado que cuando se trata de instalaciones propiedad de la RFEF o de las federaciones territoriales y de las cedidas, se financia por el CSD el 100% de las obras, mientras que cuando se trata de instalaciones no federativas el porcentaje de financiación es muy variable: en el ejercicio 2002 oscila entre el 9% y el 100%, y en 2003 entre el 6% y el 100%. Tampoco para estos casos existen criterios establecidos.

3.20 La RFEF no ha dado a las federaciones territoriales instrucciones acerca del procedimiento a seguir para la contratación de las obras subvencionadas. Los requisitos que exige para el pago de la subvención a las territoriales fueron establecidos en la Circular mencionada en el punto 3.18: a) acreditación de la propiedad de los terrenos; b) memoria, presupuesto y proyecto de obra, si fuera necesario; c) contrato; y d) certificaciones de obra.

3.21 El CSD no guarda copias de los expedientes de obra correspondientes a las instalaciones subvencionadas. A petición del Tribunal, la RFEF los remitió al CSD para que pudieran ser examinados.

Posteriormente, en la RFEF se realizaron algunas comprobaciones adicionales. Según los informes del arquitecto del CSD, en el ejercicio 2002 se habría justificado la realización de 23 obras, por importe de 3.823.371,80 euros, y en el ejercicio 2003 de 24 obras, por un importe de 3.422.158,49 euros. En general, en la revisión de los justificantes aportados se han observado repetidas y numerosas deficiencias, un resumen de las cuales se describe a continuación (en el Anexo 4 se recogen en detalle las deficiencias particulares de cada expediente):

a) En el expediente relativo a la obra realizada en el Campo Ernesto Cotarruelo (Madrid), no consta el documento de cesión de la instalación a la RFEF.

Comentarios a las alegaciones: Con las alegaciones de la RFEF se aporta una fotocopia de escritura de cesión de unos terrenos, pero no es posible identificar el campo en ellos.

b) En doce expedientes no figura el certificado sobre la no percepción de otras subvenciones para la misma obra.

c) En once expedientes no consta el certificado de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias.

d) En doce expedientes no consta el certificado de hallarse al corriente de las obligaciones con la Seguridad Social.

e) En siete expedientes no constan los contratos de obra.

f) En doce expedientes no consta ninguna certificación de obra. En otros tres casos las certificaciones que obran en el expediente se refieren a un importe inferior al de la subvención recibida. En total, el importe de las subvenciones no soportado con certificaciones de obra asciende a 2.109.767,03 euros.

g) En tres expedientes no consta el acta de recepción de la obra. El importe de las subvenciones aplicadas a dichas obras asciende a 294.495,94 euros.

h) En once expedientes no consta ninguna factura por el trabajo realizado. En otros siete casos las facturas que figuran tienen un importe inferior al de la subvención percibida. El importe de las subvenciones no justificadas con facturas asciende en total a 1.547.077,82 euros. Además, en cuatro expedientes no se incluyen documentos originales sino fotocopias de facturas. En nueve casos en los que hay facturas no se acredita que hayan sido efectivamente abonadas a los contratistas.

i) En la mayor parte de los expedientes, trece de 2002 y veintiuno de 2003, no se aportó en los trabajos de fiscalización la copia del talón de la RFEF que justifica el pago a la federación territorial correspondiente, aunque se ha aportado posteriormente en el trámite de alegaciones. En uno de estos casos el talón remitido por la RFEF en 2002 a la federación territorial (Las Palmas) era por menor importe que la subvención, justificándose el resto (132.322,66 euros) con talones

de 1999 y 2000. En seis expedientes en los que figura el talón no se ha aportado el recibí de la federación territorial. No obstante, en todos los expedientes, excepto en los relativos a obras realizadas en Canarias y en Navarra, la RFEF ha aportado copias de los escritos de remisión de los talones a las territoriales (en algunos expedientes de las dos federaciones citadas constan algunos escritos relativos a talones, pero por importe inferior al de la correspondiente subvención).

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones y documentos anexos a las mismas relativos a este punto se encuentran en el mismo caso tratado en los comentarios a las alegaciones del punto 3.11. Hay que remarcar que las menciones del Informe relativas a la falta de algún documento incluyen también, lógicamente, los casos en que existe el documento pero sin los elementos mínimos necesarios para su validez, como las firmas, identificación del concepto o la obra, cantidades, etc.

3.22 Con independencia de las deficiencias generales mencionadas en el punto anterior, algunos expedientes presentan hechos y deficiencias especialmente significativos:

a) Campo de fútbol Cortijo Alto de Málaga. La Comisión mixta aprobó en 2002 una subvención para esta obra por importe de 372.628,00 euros, aunque según los certificados de los arquitectos de la RFEF y del CSD el importe a subvencionar ascendió finalmente a 366.646,37 euros, que fue abonado por el CSD a la RFEF. Ésta trasladó a la Federación Andaluza por dicha obra únicamente 241.155,04 euros (en un talón que incluye pagos por otras obras), figurando en el expediente que la RFEF había remitido a dicha federación con anterioridad (el 27 de enero de 2000) un talón por importe de 20.880.000 ptas (125.491,33 euros), es decir, el importe de la diferencia entre la cantidad certificada en 2002 y la abonada por el CSD. Resulta, por tanto, que parte de la subvención correspondiente a 2002 se justificó con obras que habían sido realizadas y abonadas por la RFEF varios años antes. Por otro lado, la RFEF remitió el talón por importe de 241.155,04 euros antes mencionado a la Federación andaluza el día 8 de julio de 2003 (la RFEF había recibido el importe de las subvenciones el 31 de enero de 2003). Dicha federación territorial emitió dos pagarés al adjudicatario el día 29 de julio de 2003, con vencimientos 1 de octubre y 24 de diciembre del mismo año, reteniendo un 5% durante un año como garantía. El 5 de mayo de 2005 emitió otro pagaré por el importe retenido, con vencimiento el 15 de septiembre.

b) Construcción del campo de fútbol de Agullent (Valencia). Se aprecian las mismas circunstancias respecto a retrasos de los pagos. La RFEF remite el talón a la territorial el 8 de julio de 2003, por importe de 100.678,44 euros. La federación paga al adjudicatario

el 10 de febrero de 2004, mediante pagarés con vencimientos el 28 de febrero y el 24 de marzo de 2004.

c) Construcción del campo de fútbol de césped artificial La Esperanza, en Tenerife. En el expediente no hay ningún documento original, todos son fotocopias. Además, se han observado importantes discrepancias entre la documentación aportada en el CSD y la examinada en la RFEF. De su revisión se deduce que la documentación presentada por la RFEF al CSD como justificante de la obra no se corresponde con la realmente realizada. También se deduce que la obra no estaba terminada en el ejercicio 2002, como se exige para el cobro de la subvención.

c.1 Según la documentación obrante en el CSD, la empresa adjudicataria del contrato fue «Promotora Puntalarga, S.A.», empresa que aparece también en el acta de recepción de las obras. Sin embargo, las facturas facilitadas en la RFEF fueron emitidas por otra empresa: «Mantenimiento y Servicios Magdaleno e hijos, S.A.L.».

c.2 El importe asignado por la Comisión mixta a esta obra ascendía a 510.861,00 euros. Según la documentación obrante en el CSD, el precio del contrato fue de 389.213,99 euros y el importe de la certificación de obra de 369.688,76 euros. Sin embargo, las facturas aportadas por la RFEF suman 144.778,32 euros y no contemplan el suministro e instalación del césped artificial por importe de 175.204,57 euros que recoge la certificación presentada al CSD. Los conceptos incluidos en las facturas no coinciden con el detalle de los recogidos en la certificación. Consta en el expediente un escrito de remisión de un talón a la federación tinerfeña por el importe total de las facturas.

c.3 El importe contabilizado por la RFEF en la cuenta de instalaciones es de 129.291,52 euros, inferior por tanto al abonado según el escrito antes citado (importe que se corresponde con el certificado del arquitecto sobre las obras de El Sauzal (ver punto 3.16). No se ha facilitado al Tribunal la copia del talón, pero en el extracto del Banco consta la salida de fondos por el importe señalado en dicho escrito, esto es, 144.778,32 euros. En el haber de esa cuenta de instalaciones figura un importe de 65.096,48 euros como «menor importe obras campo 105» (es el campo de La Esperanza, según el inventario que facilitó la RFEF al Tribunal). Este apunte tampoco ha sido explicado por la RFEF.

d) Construcción del campo de fútbol de La Salud, en Tenerife. En el expediente no hay ningún documento original, todos son fotocopias. Como se ha indicado en el punto 3.16, esta obra no fue aprobada como subvencionable por la Comisión mixta, sino que sustituyó, sin formalización alguna, a la prevista en el campo de El Sauzal. Es de destacar también el hecho de que la cesión de los terrenos para construir el campo, formalizada en 1972 por 30 años, finalizó precisamente en este año 2002 al que corresponde la subvención.

d.1 Consta un documento de la Federación tinerfeña de adjudicación de la obra a «Promotora Puntalarga, S.A.» por importe de 389.213,99 euros (la misma empresa e idéntico importe que el contrato analizado en el inciso anterior). Las certificaciones que figuran en el expediente ascienden a 458.837,86 euros. Las facturas fueron emitidas por la empresa «Mantenimiento y Servicios Magdaleno e hijos, S.A.L.» (la misma que en el contrato anteriormente reseñado) y suman 109.212,67 euros. Como en el caso anterior, los conceptos incluidos en las facturas tampoco corresponden exactamente a los recogidos en las certificaciones de obra.

d.2 El importe realmente abonado por la RFEF a la Federación tinerfeña como subvención correspondiente a la obra asciende a 155.301,67 euros (según el escrito de remisión del talón, copia del talón y el extracto de la cuenta bancaria). El importe contabilizado por la RFEF en la cuenta de instalaciones es de 103.805,96 euros, inferior por tanto al abonado.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones de la RFEF relativas a las obras reseñadas en los incisos c) y d) de este punto están basadas en explicaciones y afirmaciones de hechos que el Tribunal no puede contrastar, dada la defectuosa formalización de estos expedientes y la inexistencia de documentos justificativos suficientes al respecto.

IV. SUBVENCIONES DEL CSD CON CARGO AL 1% QUINIELAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DEPORTIVA DE LA RFEF EN LAS ROZAS ⁴

A) Contratación y ejecución de las obras

4.1 La colaboración del CSD con la RFEF en la financiación de la construcción de la Ciudad Deportiva tiene su origen en el Convenio-marco de 28 de julio de 1998, por el que los Presidentes de ambas entidades establecieron los programas deportivos que serían objeto de financiación con cargo al 1% de la recaudación de las quinielas deportivas. Hay que recordar que dicho porcentaje ha de ser destinado, según establece el Real Decreto 258/1998, al fútbol no profesional, sin que se haya justificado al Tribunal que esta actuación respete dicha condición reglamentaria. Por el contrario, en el apartado 2.2 de dicho Convenio se indica que es voluntad de ambas partes la construcción de una Ciudad Deportiva de la RFEF con el fin de contar con un lugar donde deportistas, técnicos y árbitros pudieran llevar a cabo un proceso de tecnificación y mejora de sus aptitudes, tanto desde el punto de vista teórico, como práctico. Las condiciones de financiación, los períodos que abarca

⁴ A lo largo de este apartado se analizan operaciones económicas que, en su momento, estaban denominadas en pesetas. Por homogeneidad y claridad en la exposición, sin embargo, todas las cifras se presentan en euros.

y el régimen de utilización y conservación de las instalaciones se fijarían en un convenio específico. La RFEF se comprometía a respetar los principios de publicidad y concurrencia de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en la adjudicación de las obras.

4.2 El terreno en el que se realizarían las obras fue cedido a la RFEF por el Ayuntamiento de las Rozas, según escritura pública de 5 de noviembre de 1998. El Acuerdo del Pleno en el que se aprobó la cesión es de fecha 25 de septiembre de 1998. Es de destacar el hecho de que el acuerdo de cesión de los terrenos fue impugnado por la oposición municipal y declarado nulo por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 11 de enero de 2005. La RFEF no contestó en su momento la solicitud del Tribunal de Cuentas acerca de la situación en la que se encuentra este procedimiento (firmeza, ejecución, recursos...), aunque lo ha hecho en alegaciones, justificando la presentación de recursos. Otra Sentencia del mismo Tribunal, de 6 de abril de 2005, declara nulo el Estudio de Detalle de la Ciudad Deportiva (sobre esta Sentencia sí se ha informado de la presentación de recursos por la RFEF y el Ayuntamiento de Las Rozas). Todo ello genera una notable incertidumbre sobre la situación jurídica y patrimonial de dichas instalaciones.

Redacción del proyecto de construcción

4.3 Con fecha 31 de julio de 1998, se firma un convenio de colaboración para el propio ejercicio 1998, en ejecución del citado convenio-marco firmado tres días antes. La copia facilitada por el CSD no está firmada. En el convenio se contempla como actuación previa para la construcción de la Ciudad Deportiva la elaboración de un proyecto arquitectónico, para lo que se acuerda convocar un concurso conforme a los principios de publicidad y concurrencia de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. El CSD aportaría 300.506,05 euros con cargo a la aplicación 457-A.782 y la RFEF otros 330.556,66 euros. El 29 de septiembre de 1998 se publicó en el BOE la convocatoria del concurso de ideas para la redacción del proyecto básico y de ejecución (a pesar de que aún no se había formalizado la cesión de los terrenos), fijándose un presupuesto máximo de ejecución de las obras de 25.242.508,38 euros, IVA incluido. El 20 de noviembre el Jurado resuelve el concurso, acordando conceder el primer premio, entre las ofertas presentadas, al proyecto denominado «Génesis».

4.4 El contrato para la redacción del proyecto se firma entre la RFEF y el arquitecto el 14 de diciembre de 1998. Los honorarios convenidos se fijan en 570.961,50 euros, según la oferta económica presentada al concurso, debiendo abonar la RFEF la mitad de los honorarios a la entrega del proyecto básico y el resto a la entrega del proyecto de ejecución. El 21 de junio de 1999, el Presidente de la RFEF y el arquitecto firman un anexo al contrato de redacción del proyecto,

ajustando los honorarios al presupuesto de licitación de la obra, dado que el proyecto redactado no respeta el importe máximo de la obra previsto y se eleva hasta 38.933.822,66 euros, un 54 % más. Los honorarios se incrementan también proporcionalmente, pasando a ser de 880.646,00 euros. Tanto el incremento del importe de la obra como el correlativo de los honorarios suponen sendos incumplimientos de las bases del concurso, así como la total sustitución de la oferta económica adjudicada, lo que desvirtúa por completo el proceso de selección formalizado.

4.5 Con fecha 31 de diciembre de 1998, el CSD contabilizó un documento OP (reconocimiento de la obligación y propuesta de pago), por importe de 300.494,39 euros, de los cuales 285.480,75 corresponden al 50% de los honorarios según la oferta adjudicada y el resto a un estudio geotécnico de los terrenos en que había de realizarse la obra, encargado por la RFEF a la empresa GEOCISA. Dado que el convenio firmado (al igual que los documentos contables) tenía por objeto únicamente la elaboración del proyecto arquitectónico, el gasto correspondiente al estudio geotécnico no tiene cabida alguna en la subvención. Además, la asunción del 50% de los honorarios supera el porcentaje de participación del CSD pactado en el convenio. Por lo tanto, la subvención debió limitarse a financiar 271.886,43 euros por la parte proporcional de los honorarios acordados en el convenio y en las bases del concurso, ajustados a la oferta del arquitecto adjudicatario del mismo. Por otro lado, el importe total de la subvención del CSD se abonó a la presentación del proyecto básico, momento en el que la RFEF debía abonar al arquitecto únicamente el 50% de sus honorarios. La subvención debería haber sido abonada también en dicho porcentaje, acomodándola temporalmente a los pagos efectivamente realizados por la RFEF.

Contratación de las obras

4.6 Con fecha 1 de septiembre de 1999, los Presidentes del CSD y de la RFEF firman el convenio de colaboración para la ejecución de las obras de construcción de la Ciudad Deportiva de la RFEF. Se establece una financiación máxima a cargo del CSD de 14,54 millones de euros, distribuida en cinco anualidades, según se indica en la segunda columna del cuadro 7, siendo el total importe restante a cargo de la RFEF.

4.7 No figura en el convenio firmado indicación alguna sobre el interés público que perseguía el mismo y que justificara el destino reglamentario de los fondos que lo financiaban (1% de recaudación de las quinielas, destinado al fútbol no profesional). Pese a ser requerido por el convenio-marco, en el convenio específico no se contempla previsión alguna en relación con el régimen de utilización de las instalaciones que permitiese apreciar su interés para el fútbol no profesional y justificar así la subvención concedida. Por acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1999, se autorizó la suscrip-

Cuadro 7.- Subvención del CSD aprobada para las obras*importes en euros*

<i>Ejercicio</i>	<i>Aportación CSD s/ convenio</i>	<i>Licitación</i>	<i>Adjudicación</i>	<i>Aportación CSD s/ adjudic.</i>
1999	4.928.299,26	4.928.299,26	4.928.299,26	4.582.797,89
2000	3.449.809,48	15.025.302,61	11.676.057,04	3.449.809,48
2001	2.956.979,55	15.025.302,61	11.676.057,04	2.956.979,55
2002	2.464.149,63	3.954.911,65	2.861.811,78	881.628,20
2003	745.255,01	0,00	0,00	0,00
TOTAL	14.544.492,93	38.933.816,13	31.142.225,12	11.871.215,12

ción del convenio y se aprobó el gasto, conforme a los artículos 81.3 y 74.4 del TRLGP.

4.8 La RFEF convocó un concurso abierto para la ejecución de las obras, que fue publicado en el BOE el 5 de agosto de 1999. El presupuesto de licitación ascendía a 38.933.816,13 euros, IVA incluido, conforme a las anualidades señaladas en la tercera columna del cuadro 7. El plazo máximo de ejecución de las obras se fijó en 30 meses.

4.9 Conforme a las bases del concurso, se constituyó un jurado mixto RFEF-CSD, presidido por el Presidente de la RFEF, encargado de estudiar las ofertas presentadas y proponer la empresa adjudicataria. Asisten a las tres reuniones celebradas un representante del Servicio Jurídico del Estado en el Ministerio de Educación y Cultura y el Interventor Delegado del CSD. Se presentaron ocho ofertas, de las cuales se rechazaron por el jurado cuatro por falta de documentación requerida. Las cuatro ofertas admitidas presentan las siguientes cifras:

<i>Empresa</i>	<i>oferta (euros)</i>	<i>% baja</i>
Dragados y Construcciones	30.492.964,80	21,68
ACS	31.777.780,73	18,38
NECSO	35.826.897,61	7,98
UTE Ferroviario-Agromán	37.913.750,15	2,62

4.10 No se ha facilitado el acta correspondiente a la reunión del Jurado que debía resolver el concurso, sino únicamente una fotocopia sin firmar. La selección de la adjudicataria se realizó, al parecer, mediante tres pasos establecidos en las bases del concurso: el cálculo de un «precio mínimo ideal» (media aritmética de todas las ofertas menos el 8% de la misma), la exclusión de la oferta que queda por debajo de dicho «precio mínimo ideal» (Dragados) y la adjudicación del contrato a la siguiente oferta más económica (ACS, ACTIVIDADES DE CONSTRUCCION Y SERVICIOS, S.A.).

4.11 La fianza definitiva se constituye el 11 de noviembre de 1999, por importe de 1.271.111,23 euros, firmándose el contrato por ACS y RFEF el día siguiente. El precio que se establece en el mismo es de 31.142.225,12 euros, IVA incluido, resultante de deducir del precio ofertado un 2% para la contratación por la RFEF de un Plan de control de calidad, de acuerdo con lo establecidos en las bases del concurso.

4.12 El 26 de noviembre de 1999 se firma el Acta de Comprobación del Replanteo por la Dirección de obra, un representante de la RFEF y la contrata, comenzando a contar desde entonces el plazo de 30 meses previsto para la ejecución de la obra (es decir, que ésta debería ser entregada en abril de 2002). En el Acta se indica que se considera viable el inicio de la obra, pero se adjunta un anexo de servidumbres que concurren en la parcela y afectan al desarrollo del proyecto hasta tal punto que, de hecho, impedían su ejecución. Entre ellas, destaca la existencia de un arroyo en el terreno en el que deberá ubicarse el edificio sede de la RFEF, la existencia de rotondas y vías asfaltadas, tuberías de saneamiento en funcionamiento y árboles protegidos que deben ser trasplantados. Respecto del arroyo se dice que «a pesar de estar presentado el Proyecto de canalización y desviación del mismo y gestionado en la Confederación Hidrográfica del Tajo, está pendiente de tramitación municipal». La sede de la RFEF ocupaba el primer lugar en el orden de preferencia establecido en el contrato para la entrega de los edificios e instalaciones incluidos en la obra. Algunas de estas incidencias fueron objeto de un proyecto complementario a posteriori (analizado en los puntos 4.15 y siguientes).

4.13 Por Resolución del Presidente del CSD de 15 de diciembre de 1999 se ajustan las anualidades de la financiación acordada, de acuerdo con la baja producida en la adjudicación (18,38%), conforme a las previsiones recogidas en el convenio. Los importes resultantes son los que se recogen en la última columna del

cuadro 7. En la misma Resolución se autoriza el pago de la anualidad correspondiente al ejercicio 1999.

Cesión del contrato

4.14 El 21 de marzo de 2000 (4 meses después de la firma del contrato), ACS solicitó a la RFEF la cesión del contrato de ejecución de obra a Dragados y Construcciones, S.A, con la conformidad de esta empresa. La RFEF solicitó la opinión de las demás empresas licitadoras y, ante la falta de objeciones por las mismas, formalizó la cesión el 18 de octubre de 2000, mediante documento firmado por la RFEF, ACS y Dragados. En virtud del mismo, Dragados se subroga en todos los derechos y obligaciones derivados del contrato y asume la obra en el estado de ejecución en que se encuentra en esa fecha. El CSD no intervino en ningún momento en el acuerdo de cesión, ni hay constancia de que le fuera comunicado antes de formalizarse. Esta forma de actuar desvirtúa las garantías que el CSD pretendió salvaguardar al exigir, como requisito para el pago de la subvención, la convocatoria de un concurso con arreglo a las previsiones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuyos requisitos relativos a la cesión de contratos no se cumplen en este caso. Por otra parte, la consecuencia práctica de este proceso es que finalmente la obra se realizó por la empresa que el jurado había rechazado al presentar una oferta no adecuada (temeraria en términos de la Ley de Contratos). Solicitada por el Tribunal información a la RFEF sobre las causas que dieron lugar a la cesión del contrato, que no constan en el expediente, se informó simplemente que se había acordado «a solicitud del interesado».

Modificaciones del proyecto

4.15 El 10 de noviembre de 2000, la RFEF solicita al CSD la inclusión en el expediente de la subvención de un proyecto complementario de ciertas obras de acondicionamiento de servicios y adecuación de la parcela, entre ellas el encauzamiento del arroyo y el desvío de las redes públicas de saneamiento hasta fuera de los límites de la parcela. Previo informe del arquitecto del CSD, en el que se indica que las obras son imprescindibles para el correcto desarrollo y ejecución del proyecto, y del Servicio Jurídico, el CSD y la RFEF suscriben el 18 de noviembre un anexo al convenio de colaboración de 1999, admitiendo la inclusión del proyecto complementario, sin que ello suponga un incremento de la aportación del CSD prevista. El 4 de diciembre de 2000, Dragados y la RFEF formalizan un contrato relativo a dichas obras que, según se indica, habían venido realizándose desde la entrada en vigor del contrato principal de obra, suscrito el 12 de noviembre de 1999. El coste adicional de la obras de referencia asciende a 2.693.539,82 euros, IVA incluido. De los antecedentes descritos, y del contenido de las certificaciones de obra, se deduce claramente que un año des-

pués de la firma del contrato no se habían comenzado a realizar las obras previstas en el proyecto inicial, al menos por el importe suficiente para alcanzar la subvención correspondiente a los ejercicios de 1999 y 2000. Al incluirse estas nuevas obras como parte del convenio inicial se permitía que con las mismas se justificase parcialmente la subvención.

4.16 El 26 de febrero de 2002 el Presidente de la RFEF suscribe un contrato con la empresa SIMA por el que encarga a dicha empresa el suministro de materiales y la ejecución de los trabajos de instalación de dos superficies para la práctica del fútbol. El importe del contrato, según la oferta de la empresa, ascendía a 349.007,73 euros. Se indica en el contrato que el inicio de los trabajos quedará condicionado a la firma por parte de la RFEF del Proyecto reformado de obra de la Ciudad Deportiva, en el que se contemple la exclusión de las unidades de obra de hierba sintética que vienen reflejadas en el proyecto original, que son las que ejecutará SIMA. No consta que se haya comunicado al CSD la modificación del proyecto inicial en el sentido indicado. En el expediente figuran dos facturas de SIMA de abril de 2003 por un importe total de 497.057,87 euros.

4.17 El 5 de diciembre de 2002, la empresa Dragados y Construcciones y la RFEF suscriben un contrato por el que acuerdan la incorporación al proyecto original de una modificación de obra por importe de 9.856.598,51 euros. El importe total del proyecto, una vez sumada dicha modificación, asciende a 44.327.919,07 euros, lo que supone un incremento sobre el presupuesto inicial del 42%. No hay constancia tampoco de que la RFEF haya comunicado al CSD esta modificación del proyecto. El capítulo 5 del presupuesto del proyecto original «Campos de fútbol, gradas y pistas» se incrementa con este proyecto modificado de 4.205.034,61 euros a 5.500.697,09 euros, por lo que no parece que se haya excluido la obra indicada en el apartado anterior.

Finalización de la obra

4.18 Al término de los trabajos de campo de la fiscalización en la sede de la RFEF (julio de 2005) no se había firmado aún el Acta recepción de la obra por estar pendiente de liquidar la última certificación, según informa la RFEF. Se ha facilitado el documento de fin de obra suscrito por la Dirección de la misma (el arquitecto de la RFEF y el arquitecto autor del proyecto), visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, en el que se certifica que, con fecha 28 de julio de 2003 (con 15 meses de retraso), la edificación consignada (Construcción de la Ciudad del Deporte de la RFEF) ha sido terminada según el proyecto aprobado, entregándose a la propiedad en condiciones de ser dedicada al fin a que se destina.

B) Justificación de la subvención abonada por el CSD

4.19 La cláusula 4.^a del Convenio de 1 de septiembre de 1999 establecía que el abono por el CSD de cada anualidad de la subvención se realizaría en cualquier momento del ejercicio económico, previa presentación por parte de la RFEF de certificaciones de obras efectivamente realizadas y en cantidad suficiente para justificar la financiación del CSD. Seguidamente se exponen los resultados más significativos obtenidos de su examen por el Tribunal de Cuentas.

Ejercicio 1999. Importe de la subvención: 4.582.797,89 euros

4.20 Las dos primeras certificaciones son presentadas por ACS, ACTIVIDADES DE CONSTRUCCION Y SERVICIOS, S.A. (ACS): la n.º 1, de obra ejecutada en diciembre de 1999, por importe de 28.646,82 euros; y otra del mismo mes, por acopios, por importe de 4.563.038,53 euros. Se presenta una única factura, de fecha 31 de diciembre de 1999, por importe de 4.591.685,35 euros, cantidad que, según certifica la dirección de la obra, corresponde a la parte de obra ejecutada, la parte ejecutada correspondiente al proyecto de seguridad y salud y el 75% de los materiales que se consideran acopios. Se adjuntan certificados de diversos proveedores, pero no hay constancia de que los materiales hayan sido efectivamente entregados. Los certificados de la dirección facultativa y de ACS indican que dichos materiales se consideran acopios porque serán destinados a la obra. Se aportan también cuatro avales bancarios por importe total de 4.585.722,36 euros, como garantía del anticipo por acopios.

4.21 De la documentación examinada por el Tribunal se deduce, sin embargo, que la certificación relativa a los acopios no responde a la realidad, sino que fue elaborada de manera ficticia y presentada al CSD con la finalidad de cobrar la subvención autorizada para el ejercicio 1999, a pesar de no haberse realizado la prestación correspondiente. Así lo prueban los siguientes hechos:

a) Dicha factura nunca fue contabilizada ni abonada por la RFEF. Entre la documentación examinada en la RFEF figuraba una factura proforma de ACS, de fecha 22 de febrero de 2001, por importe de 4.440.923,88 euros, por el concepto de «abono correspondiente a la factura n.º 19.385 de 31 de diciembre de 1999 por la parte de acopios no recibidos ni descontados en facturas posteriores».

b) A pesar de que las facturas posteriores emitidas por ACS incluían una reducción del 40% de su importe, por el concepto de acopios, según las previsiones del contrato, la RFEF las contabilizó y abonó por el importe íntegro.

c) Las facturas de Dragados y Construcciones, tras la cesión del contrato, no recogen ninguna deducción por acopios, pese a que la cantidad teóricamente deducida por esa causa hasta que dicha empresa se hizo cargo de la obra únicamente representaba el 3% del anticipo certificado.

d) La subvención aprobada por el CSD a la RFEF por esta obra para el citado ejercicio de 1999 ascendió a 4.582.797,89 euros, que fue abonado a la RFEF el 12 de mayo de 2000. La RFEF no pagó cantidad alguna a la empresa adjudicataria por los acopios justificativos de esta subvención (como es lógico, dada su irrealidad), sino que utilizó estos fondos como anticipo de financiación para hacer frente a las certificaciones de obras presentadas con posterioridad.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones de la RFEF sostienen un concepto de «acopios» (equivalente, al parecer, a un simple encargo, reserva u opción de compra de materiales) incompatible con la naturaleza y los efectos que la certificación mencionada ha tenido en el ámbito de la subvención que aquí se examina. No hay que olvidar en ningún momento que la certificación de acopios aquí reseñada ha servido de base y justificación para el abono en firme por el CSD a la RFEF de más de 4,5 millones de euros de fondos públicos. No hay que olvidar tampoco que el convenio que regulaba el sistema de pago de la subvención establecía que el abono de cada anualidad se realizaría «previa la presentación por parte de la RFEF de certificaciones de obra efectivamente realizadas, en cantidad suficiente», lo que no permite literalmente aceptar ningún tipo de acopios. No obstante, si el CSD admitió indebidamente dicha certificación de acopios, al menos cabe exigir que dicha certificación obedeciera a la única causa jurídica que puede justificarla, esto es, la de abonar a la empresa constructora hasta el 75% del valor de los materiales efectivamente recibidos y almacenados en la obra o lugares autorizados. De la documentación reseñada en este punto del Informe se deduce, por el contrario, que los materiales no se entregaron al contratista, ni fueron copiados, ni pagados, siendo irreal por tanto la certificación emitida. Incluso, resulta inconcebible que algunos de tales materiales pudieran ser objeto de acopio en el momento de emitirse la certificación (mucho antes del inicio real de las obras), como por ejemplo los suministrados por empresas de ascensores, fontanería, electricidad o climatización, ventilación y protección de incendios, según se relacionan en la propia certificación de acopios y documentación accesoria.

Ejercicio 2000. Importe de la subvención: 3.449.809,48 euros

4.22 Para justificar esta subvención se presentan, por un lado, las certificaciones de obra números 2 a 9, firmadas por ACS y la número 10, firmada por Dragados y Construcciones, por importe total de 1.304.677,30

euros; y, por otro lado, la certificación número 1 correspondiente al proyecto de reforma de urbanización mencionado en el punto 4.15 anterior, por importe de 2.137.700,47 euros. En el CSD no estaban las facturas, pero sí en la RFEF. Como antes se ha señalado, en las facturas correspondientes a las certificaciones 2 a 9 aparecen deducciones del 40% de cada certificación por los acopios, que no fueron tenidas en cuenta por la RFEF ni por el CSD. Esta subvención fue abonada por el CSD el 17 de enero de 2001, contribuyendo a su vez al adelanto de financiación de la obra por el CSD comentado en el punto 4.21.d).

Ejercicio 2001. Importe de la subvención: 2.956.979,55 euros

4.23 En el expediente del CSD correspondiente a esta anualidad no figuran certificaciones de obra ni facturas. Consta únicamente un informe del arquitecto del CSD indicando que las certificaciones correspondientes a 2001 son las números 11 a 22, por importe de 7.571.036,21 euros, y un certificado del Subdirector General de Deportes del CSD, manifestando la conformidad de las obras realizadas con las condiciones para el pago de la subvención. Dichas certificaciones de obra y sus correspondientes facturas fueron examinadas, sin embargo, por el Tribunal de Cuentas en sede de la RFEF.

4.24 El pago por el CSD de la subvención correspondiente a este ejercicio de 2001 no se materializó hasta diciembre de 2002, a causa de los informes técnicos que alertaban del retraso de las obras, según se expone más adelante. En el ejercicio 2001, la RFEF contabilizó y abonó a las empresas constructoras un total de 6.229.936,86 euros, correspondiente a las certificaciones 1 a 16 del proyecto inicial (sin tener en cuen-

ta las deducciones por acopios que aparecen en las certificaciones, según se ha indicado en el punto 4.22) y a la primera del complementario; la cantidad recibida del CSD por las subvenciones de 1999 y 2000 ascendía a 8.032.607,37 euros.

Ejercicio 2002. Importe de la subvención: 881.628,20 euros (última anualidad)

4.25 En el expediente del CSD figuran tres certificaciones: la número 23 (de enero de 2002), y las números 24 y 25 (de diciembre de 2002 ambas), por importe total de 14.495.535,56 euros. No hay facturas. Figura un certificado del Subdirector General de Deportes, relativo a la primera de las citadas certificaciones, por importe de 1.296.808,04 euros, con idéntico contenido que el ya comentado del ejercicio anterior. En sede de la RFEF se examinaron las facturas correspondientes. La cantidad contabilizada y abonada por la RFEF en el año 2002 ascendió a 6.231.046,61 euros, correspondiente a las certificaciones de obra 17 a 23. La última anualidad de la subvención del CSD se abonó en enero de 2003.

4.26 En el ejercicio de 2003, tras haber cobrado la RFEF íntegramente todas las anualidades de la subvención del CSD, se presentaron por la Dirección de obra a la RFEF las certificaciones 26 a 29 del proyecto inicial y la 2 del proyecto complementario, por importe conjunto de 17.074.468,56 euros. La RFEF contabilizó y abonó en dicho ejercicio un total de 27.349.945,97 euros por las certificaciones de obra 24 a 28. A 31 de diciembre de 2004 aún quedaban pendientes de abono, de la obra certificada un año antes, 2.923.250,11 euros (certificación 29 del proyecto inicial y 2 del proyecto complementario). En el cuadro 8 se resumen los pagos correspondientes a esta obra:

Cuadro 8.- Ritmo de financiación de las obras

importes en euros

<i>Ejercicio</i>	<i>Acopios y obra certificada</i>	<i>Subvención CSD cobrada RFEF</i>		<i>Pagado RFEF a contratista</i>	<i>Anticipo financiación obra por CSD</i>
		<i>importe</i>	<i>Fecha</i>		
1999	4.591.685,35	4.582.797,89	May. 2000	0,00	4.582.797,89
2000	3.442.377,77	3.449.809,48	En. 2001	0,00	8.032.607,37
2001	7.571.036,21	2.956.979,55	Dic. 2002	6.229.936,86	4.759.650,06
2002	14.495.535,56	881.628,20	En. 2003	6.231.046,61	0,00
2003	17.074.468,56	0,00	--	27.349.945,97	0,00
TOTAL	47.175.103,45	11.871.215,12	--	39.810.929,44	--

Seguimiento de la obra por el CSD

4.27 Según se deduce de las propias certificaciones de obra, así como de varios informes obrantes en el CSD relativos al seguimiento de la obra de construcción de la Ciudad Deportiva, elaborados en su mayor parte por el arquitecto del organismo, el ritmo de ejecución de las mismas ha incumplido muy ampliamente desde el principio los plazos previstos en el proyecto, a lo que se suman las incidencias y modificaciones a que se ha hecho referencia en los puntos anteriores de este informe, la mayoría de ellas no aprobadas por el CSD. Todas estas circunstancias, así como el importante adelanto de la financiación de las obras por parte del CSD, eran conocidas por el organismo al menos desde mediados de 2000 y, a pesar de ello, no se tomó medida alguna de adecuación del ritmo de financiación, ni de control sobre el destino de un volumen de fondos públicos tan considerable, que fueron entregados a la RFEF sin la previa justificación de la realización efectiva de las obras (de hecho, no estaban realizadas cuando se hicieron los pagos), asumiendo graves riesgos y desfigurando la naturaleza de los créditos correspondientes, al convertirlos en anticipos atípicos.

4.28 Por otro lado, el control efectuado por el CSD sobre las certificaciones de obra y las facturas aportadas para justificar las distintas anualidades fue totalmente inexistente, hasta el punto incluso de que en el ejercicio 2001 se abonó la subvención sin que el CSD dispusiera de las certificaciones de obra ni de las facturas, y a pesar de conocerse ya en ese momento por el CSD los retrasos e incidencias presentes en la obra subvencionada. La inicial certificación ficticia por acopios tampoco fue cuestionada, pese a que el ritmo de la obra puso de relieve enseguida su irrealidad.

V. FINANCIACIÓN DE LA RFEF PROCEDENTE DEL 10% DE RECAUDACIÓN DE LAS QUINIELAS GESTIONADO POR LA LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL

5.1 Conforme establece el Real Decreto 258/1998, de 20 de febrero, el 10% de la recaudación de las apuestas deportivas del Estado (quinielas) se atribuye a la Liga Nacional de Fútbol Profesional (LNFP), con el siguiente destino:

a) Con carácter preferente, al pago de las deudas contraídas por la LNFP como consecuencia de la cancelación anticipada del Plan de Saneamiento del fútbol profesional previsto en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

b) En segundo término, y con un mínimo del 30% del importe percibido, a la construcción, ampliación, remodelación, adaptación, mejora, mantenimiento y conservación de los estadios e instalaciones deportivas en que se celebren o tengan expectativas de celebrarse las competiciones de carácter profesional y ámbito

estatal, a fin de cumplir las previsiones establecidas en cada momento en materia de seguridad y prevención de la violencia en los espectáculos deportivos.

c) Las cantidades remanentes se distribuirá entre los clubes y las sociedades deportivas, de acuerdo con criterios objetivos.

5.2 La norma indicada otorga competencias al CSD para controlar el efectivo cumplimiento del destino de las citadas cantidades atribuidas a la LNFP. En desarrollo de esta previsión, la Orden del Ministerio de la Presidencia de 24 de junio de 1998 crea en la Dirección General de Infraestructuras Deportivas y Servicios del CSD una Comisión de seguimiento de la participación de las quinielas, compuesta por el Director General que la preside, cuatro vocales (dos del CSD y dos de la LNFP), y un representante de cada una de las siguientes instituciones: Ministerio del Interior, Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE) y Tesorería General de la Seguridad Social. Como Secretario actuará un funcionario del CSD.

5.3 El Real Decreto 98/2003, de 24 de enero, modifica la distribución del porcentaje asignado a la LNFP, con efectos de 1 de julio de 2002. Los apartados a) y b) transcritos en el punto 5.1. anterior permanecen igual, pero respecto del apartado c) se establece que, previamente al reparto del remanente entre los clubes, se destinará un porcentaje por la LNFP para el pago de las prestaciones necesarias para el mejor desenvolvimiento de las competiciones de fútbol profesional, debidamente reconocidas como tales por la Comisión de Seguimiento de entre las recogidas en el convenio de colaboración suscrito por la LNFP con la RFEF y en el convenio colectivo suscrito con la representación de los jugadores profesionales. Se atribuye a la Comisión de Seguimiento la competencia para establecer, previo informe de la LNFP, el citado porcentaje, que en ningún caso puede exceder del 40% del remanente citado.

5.4 El convenio de colaboración entre la LNFP y la RFEF a que se refiere la norma antes citada fue firmado el 20 de diciembre de 2000. En su cláusula IX establece las cantidades que la LNFP abonará a la RFEF:

a) Para atender a los gastos que originan los clubes profesionales en la actividad federativa: 645.302,36 euros por temporada, con incrementos anuales del IPC. El primer pago corresponde a julio de 2000.

b) En concepto de ayuda al fútbol base:

Temporada 2000/2001: 2.704.554,46 euros.

Temporada 2001/2002: 3.305.566,57 euros.

Temporada 2002/2003: 3.906.578,67 euros.

Temporada 2003/2004: 4.507.590,78 euros.

5.5 Para las temporadas 2002/2003 y 2003/2004, la LNFP fijó unilateralmente el importe destinado a satisfacer las obligaciones derivadas del convenio con

la RFEF, sin que la Comisión de Seguimiento se reuniera para ejercer sus competencias al respecto. En sesión de 17 de noviembre de 2004, dicha Comisión convalidó el acuerdo adoptado por la LNFP, e informó favorable-

mente las aplicaciones realizadas por esta entidad de las cantidades procedentes de la recaudación de quinielas en esas temporadas. Dichas aplicaciones fueron las siguientes, según consta en el acta:

Cuadro 9.- Aplicación 10% recaudación quinielas percibido por la LNFP

importes en euros

<i>Concepto</i>	<i>temporada 2002/2003</i>	<i>temporada 2003/2004</i>
Plan de Saneamiento	13.826.527,03	13.524.635,63
Obras y mantenimiento	17.452.442,08	22.512.327,08
Subvenciones (convenio RFEF)	4.595.813,23	5.224.394,72
Otras subvenciones	1.359.849,27	1.407.443,70
Distribución remanente a clubes	13.098.458,55	11.655.051,57
TOTAL 10% quinielas	50.333.090,16	54.323.852,70

5.6 En el acta de la sesión anterior de la Comisión de Seguimiento, de fecha 26 de julio de 2002, en la que se trató la aplicación del referido 10% en la temporada 2001/2002, no figura el apartado de subvenciones, dado que la entrada en vigor de la modificación del Real Decreto 258/1998 es posterior al término de la temporada indicada (véase el punto 5.3). No es posible asegurar, por tanto, que la financiación obtenida por la RFEF de la LNFP en dicha temporada 2001/2002 proceda del 10% de recaudación de las quinielas, como sí resulta claro por el contrario en las temporadas siguientes⁵.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones de la LNFP manifiestan que, con base en los datos de su contabilidad de la temporada 2001/2002, auditada y aprobada por la Asamblea General, la financiación a

que se refiere este punto del Informe procede del 10% de recaudación de las quinielas. No obstante, con los elementos de juicio de que dispone el Tribunal, y los antecedentes verificados por el mismo, no es posible asegurar indubitadamente tal circunstancia.

5.7 La RFEF contabiliza los ingresos procedentes de la LNFP para atender las obligaciones derivadas del convenio en la cuenta 70910 «Subvención LFP». Los importes contabilizados en dicha cuenta en los ejercicios fiscalizados son los que se transcriben en el cuadro 10. Estos importes son anotados en las cuentas de relación que mantienen ambas entidades, y son saldados periódicamente junto con otros conceptos⁶. A 31 de diciembre de 2003 la cuenta de la RFEF mantenía un saldo a su favor de 1.665.539,70 euros, coincidente con el figurado en la cuenta de la LNFP.

Cuadro 10.- Financiación de la RFEF procedente de la LNFP (quinielas)

importes en euros

<i>concepto</i>	<i>ejercicio 2002</i>		<i>ejercicio 2003</i>	
Ayuda al fútbol base	50% temp. 2002/2003	1.953.289,34	50% temp. 2002/2003	1.953.289,34
			50% temp. 2003/2004	2.253.795,39
	<i>Subtotal</i>	<i>1.953.289,34</i>	<i>subtotal</i>	<i>4.207.084,73</i>
Gastos activ. federat.	temporada 2002/2003	689.234,55	temporada 2003/2004	716.803,94
TOTAL	2.642.523,89		4.923.888,67	

⁵ Hay que tener en cuenta que la LNFP dispone de otros ingresos aparte de su participación en la recaudación de las quinielas, tales como patrocinios, aportaciones de los clubes, Champions League, etc., si bien los procedentes de las quinielas suponen aproximadamente el 84% del total.

⁶ Además de los pagos correspondientes al convenio reseñado, la LNFP abona también a la RFEF otras cantidades en

concepto de arbitrajes (la LNFP se hace cargo de los gastos de viajes, alojamiento, dietas y suplidos y los clubes de los honorarios). A partir de la temporada 2004/2005 los gastos de arbitrajes a cargo de la LNFP (que en 2003 ascendieron a 1,44 millones de euros) se financian asimismo con el 10% de las quinielas, si bien su análisis queda fuera del alcance temporal de la presente fiscalización.

5.8 Ni en los presupuestos ni en la contabilidad de la RFEF se identifican los gastos que se financian con las aportaciones de la LNFP. Según manifiesta la RFEF al Tribunal, los gastos financiados con los anteriores fondos se registran sin ninguna diferenciación en la cuenta 6510000 «Subvención a Territoriales», encuadrada en el presupuesto dentro de la Actividad IV «Funcionamiento federativo» como gastos indirectos no asociados a una actuación concreta. Los saldos que presenta dicha cuenta al cierre de los ejercicios 2002 y 2003 eran, respectivamente, de 8.343.788,40 euros y de 8.925.011,40 euros.

5.9 El Tribunal ha examinado una muestra de los justificantes de los gastos recogidos en la citada cuenta 6510000, hasta alcanzar el importe de la financiación pública procedente de la LNFP. La documentación aportada por la RFEF ha consistido únicamente en fotocopias de los talones nominativos remitidos mensualmente a las federaciones territoriales y los recibís firmados por los respectivos presidentes y tesoreros, en los que se indica que la subvención se destina a «atender el concepto de territorial». Se han aportado también los mismos certificados de la RFEF a que se ha hecho referencia al tratar de las subvenciones del CSD (punto 2.28.b), pero sin la firma del Presidente. Se han examinado también los extractos de las cuentas bancarias de la RFEF en los que figuran los correspondientes cargos. En el mes de diciembre se abonó además a las federaciones un complemento de subvención, mediante la acreditación de sus importes en la cuenta mantenida con cada una de ellas. No se ha facilitado información acerca de los criterios para la distribución de la subvención entre las territoriales en los ejercicios fiscalizados. No se ha aportado tampoco información acerca de los gastos a los que las territoriales han aplicado la subvención percibida.

5.10 Según afirma la RFEF, la LNFP nunca ha solicitado los justificantes del empleo de estos fondos. Sin embargo, la LNFP ha aportado al Tribunal documentación acreditativa del requerimiento realizado en el año 2003 a la RFEF para que justificara el destino dado a la subvención correspondiente a la temporada 2001/2002 como ayuda al fútbol base, por importe de 3.305.566,57 euros. A raíz de dicho requerimiento, la RFEF remitió a la LNFP justificantes por dicho importe, relativos a gastos contabilizados en cuentas distintas de la 6510000 «Subvención a Territoriales», identificada por la RFEF al Tribunal como la aplicación contable de los gastos financiados por la LNFP.

5.11 Por otro lado, la mayor parte de los justificantes enviados por la RFEF a la LNFP son los mismos que fueron remitidos al CSD para justificar las subvenciones procedentes de dicho organismo correspondientes al ejercicio 2002. Al CSD, la RFEF remitió las copias de los talones y los recibís de las federaciones territoriales, mientras que a la LNFP envió las copias de los escritos de remisión de los talones a las territoriales. En ellos se indica que la subvención que se abona corresponde al fútbol profesional. Se ha comprobado la coincidencia de los importes y de los números de los talones que figuran en las justificaciones presentadas a la LNFP y al CSD. Hay que hacer constar que los justificantes duplicados se refieren a la temporada 2001/2002, sobre cuya financiación por parte de la LNFP no es posible asegurar que proceda de la recaudación de las quinielas y que se trate, por lo tanto, de financiación pública (véase el punto 5.6). En el cuadro 11 se detallan los importes de los justificantes presentados por la RFEF a ambas entidades y los que resultan coincidentes.

Cuadro 11.- Justificaciones duplicadas por la RFEF al CSD y a la LNFP

importes en euros

	<i>Justific. CSD</i>	<i>Justific. LNFP</i>	<i>Duplicidad</i>
Liga infantil	--	137.013,00	--
Liga juvenil	360.607,00	588.911,41	360.607,00
Tercera División	1.622.733,00	2.012.918,40	1.622.733,00
Segunda División B	360.607,00	342.570,00	164.451,00
Fútbol femenino	212.040,61	135.522,86	133.638,20
Selecciones autonómicas	--	88.630,90	--
TOTAL	2.555.987,61	3.305.566,57	2.281.429,20

5.12 Por lo que se refiere al control sobre la gestión de los fondos públicos a que se refiere este apartado, cabe señalar que es prácticamente inexistente. Ni el CSD a través de sus Servicios, en virtud del Real Decreto 258/1998 de 20 de febrero, ni la Comisión de Seguimiento creada por la Orden del

Ministerio de la Presidencia de 24 de junio de 1998 han ejercido actividad material alguna, durante los ejercicios fiscalizados, de control efectivo sobre la justificación y el destino de los citados fondos públicos, lo que se evidencia claramente por dos hechos significativos:

a) La RFEF ha negado formalmente a lo largo de la fiscalización practicada por el Tribunal que cantidad alguna procedente de la LNFP constituya financiación pública.

Comentario a las alegaciones: No resulta comprensible, y no puede ser compartida en modo alguno, la opinión de la RFEF de que la aplicación del 10% de la recaudación de las quinielas no constituya gestión de fondos públicos. La normativa reseñada en estos puntos del Informe no deja lugar a dudas, habida cuenta que son fondos recaudados por una entidad pública (Loterías y Apuestas del Estado) y atribuidos mediante normas públicas a entidades privadas (LNFP y RFEF) para su aplicación a actividades de interés público.

Como resumen y compendio de tales normas, basta citar el Real Decreto 98/2003, por el que se modifica el artículo 3.2 del Real Decreto 258/1998. Dicho artículo 3.2, en su apartado a) queda redactado del siguiente tenor: «A la Liga Nacional de Fútbol Profesional... para el pago de prestaciones necesarias para el mejor desenvolvimiento de las competiciones de fútbol profesional debidamente reconocidas como tales por la Comisión de Seguimiento en la Participación de las Quinielas Deportivas de entre las recogidas, principalmente, en el convenio de colaboración suscrito con la Real Federación Española de Fútbol...». Por otra parte, el Preámbulo de dicho Real Decreto señala reiteradamente la naturaleza de subvenciones de las cantidades percibidas por la Liga Nacional de Fútbol Profesional y clarifica la finalidad de las modificaciones reglamentarias: «Mediante las modificaciones que ahora se introducen se pretende mejorar la gestión de los fondos públicos... y aumentar la concreción del destino de aquellos fondos, facilitando con ello tanto el control de su utilización como la justificación de la cantidad percibida». No puede resultar más clara la norma y excusa de todo comentario. Las argumentaciones de la RFEF en contra de tan evidente cuestión no pueden ser compartidas en absoluto.

En cuanto a las alegaciones de la RFEF referidas a que la percepción de estos fondos tienen la naturaleza de contraprestación privada por la realización de servicios a la LNFP, tal afirmación no tiene tampoco ningún fundamento lógico ni material y se encuentra desmentida por la propia normativa señalada, por las manifestaciones de la libradora de los fondos (LNFP) y por la documentación examinada por el Tribunal.

Por otra parte, las argumentaciones de la RFEF negando competencias de control al CSD sobre estos fondos resultan igualmente inaceptables, sin más que leer el propio artículo citado por las alegaciones (artículo cuarto del Real Decreto 258/1998), que establece que: «El Consejo Superior de Deportes velará por el efectivo cumplimiento del destino de las cantidades a que se refiere el artículo anterior, en la forma que se determine por Orden del Ministerio de Educación y Cultura, sin perjuicio de las facultades de control finan-

ciero que, de conformidad con la normativa vigente, corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado». Pues bien, aparte de la peculiar interpretación por la RFEF del verbo «velar», que no se comparte por este Tribunal, lo cierto es que por Orden del Ministerio de la Presidencia de 24 de junio de 1998 se establece que dicha función se ejercerá mediante la Comisión de Seguimiento que se crea, integrada en el CSD «órgano directivo al que corresponde la tutela administrativa general sobre el ámbito sectorial al que se refiere el control». Dicha Orden utiliza, sin matices, los términos «velar», «vigilar», «seguimiento», «control», etc. Sin perjuicio de lo anterior, el sometimiento de estos fondos al control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado debería haber alejado cualquier mínima duda que pudiera tener la RFEF sobre la naturaleza pública de los mismos.

b) Ni el CSD ni la Comisión de Seguimiento han pedido nunca a la RFEF ni a la LNFP la justificación de la aplicación y destino de estos fondos. Por su parte la LNFP únicamente en el año 2003 interesó de la RFEF que justificara el destino dado a la subvención correspondiente a la temporada 2001/2002 en concepto de «ayuda al fútbol base», cuya solicitud fue cumplimentada, como se ha indicado en el punto 5.11, con la simple copia de los escritos de remisión de diversos talones a las federaciones territoriales, lo que en sí mismo, como ya se ha repetido, no constituye justificación alguna.

La única y mínima actividad de control que ha apreciado el Tribunal a lo largo de los años fiscalizados ha sido la reseñada en el punto 5.5, esto es, una reunión celebrada por la Comisión de Seguimiento el 17 de noviembre de 2004, que se limitó a convalidar la distribución efectuada por la LNFP del porcentaje correspondiente a la recaudación de las temporadas 2002/2003 y 2003/2004.

VI. CONCLUSIONES

6.1 En el periodo fiscalizado (ejercicios 2002 y 2003) la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) percibió financiación pública por importe de, al menos, 23,0 millones de euros; según la información facilitada al Tribunal. De ellos, 6,9 millones proceden de subvenciones del Consejo Superior de Deportes (CSD) con cargo a créditos presupuestarios para el deporte en general; 8,5 millones de la participación del CSD (el 1%) en la recaudación de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas (quinielas), con destino al fútbol no profesional; y 7,6 millones de la participación (el 10%) de la Liga Nacional de Fútbol Profesional (LNFP) en la citada recaudación. La RFEF, como el resto de federaciones deportivas españolas, es una entidad asociativa privada sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propio, regida por la Ley 10/1990

de 15 de octubre, del Deporte, y normas complementarias, así como por sus propios Estatutos y Reglamentos. La LNFP es una asociación deportiva de derecho privado que, a tenor de lo establecido en la Ley del Deporte, está integrada exclusiva y obligatoriamente por todas las sociedades anónimas deportivas y clubes que participan en competiciones oficiales de fútbol de ámbito estatal y carácter profesional.

6.2 La fiscalización del Tribunal ha tenido por objeto exclusivamente la contabilización, cumplimiento de la legalidad y control de los fondos públicos percibidos por la RFEF, sin que se haya extendido a otros ámbitos de la gestión de dicha entidad, del CSD o de la LNFP. El alcance de la fiscalización, además, se ha visto perjudicado en muchos casos por limitaciones insalvables de información, dada la insuficiente documentación aportada por el CSD y por la RFEF sobre los expedientes examinados, así como la falta de información suficiente por la RFEF a numerosas solicitudes del Tribunal relativas a la explicación de hechos o a la justificación de actuaciones, criterios o gastos.

Subvenciones del CSD (excepto 1% quinielas)

6.3 Anualmente el CSD convoca subvenciones destinadas a las federaciones deportivas, cuya finalidad son prioritariamente las actividades deportivas de alta competición y el desarrollo de programas deportivos. En el ejercicio 2002 el importe concedido al conjunto de federaciones por esta línea ascendió a 59,03 millones de euros, de los que la RFEF recibió 5,2 millones. En 2003 el total de esta línea de subvenciones ascendió a 61,32 millones, de los que 5,3 millones se concedieron a la RFEF, si bien finalmente sólo percibió 1,6 millones, debido a las causas mencionadas en el punto 2.19 de este informe.

6.4 En los trámites de convocatoria y concesión de estas subvenciones se han apreciado importantes deficiencias e incumplimientos legales, siendo los más importantes de éstos los siguientes: a) del artículo 81.6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), en cuanto no se respetaron los principios de publicidad, concurrencia y objetividad; b) de los artículos 81.4.d) y 81.8 del TRLGP por la no exigencia de la declaración de otras ayudas públicas; c) del artículo 81.7 del TRLGP por la no exigencia de las certificaciones de encontrarse las federaciones territoriales y los clubes beneficiarios de las subvenciones al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social; d) del artículo 81.6.a.Cuatro del TRLGP, al haberse pagado anticipos con anterioridad a la concesión de las subvenciones; y e) de las propias normas reguladoras de la línea de subvenciones, en cuanto que las mismas se concedieron sin la presentación de los documentos requeridos ni el cumplimiento de los requisitos exigidos en las mismas.

6.5 En el ejercicio 2002, las principales actuaciones de la RFEF cofinanciadas mediante estas subven-

ciones fueron: a) cesión derechos de imagen de los integrantes de la Selección absoluta (1,7 millones de euros); b) subvenciones a clubes de 3.ª división por desplazamientos (1,6 millones de euros); c) fijos y primas de la Selección absoluta (782.523,76 euros); d) subvenciones a clubes por liga 2.ª división B y liga juvenil (721.214,00 euros); e) salarios del personal de la Selección (300.508,00 euros); y f) arrendamiento de un inmueble en el Mundial de Corea-Japón (150.253,03 euros). En el ejercicio 2003 las dos únicas actuaciones fueron subvenciones a clubes de 3.ª división por desplazamientos (1,3 millones de euros) y subvenciones a clubes por liga de 2.ª división B (315.231,00 euros).

6.6 La documentación presentada para justificar los gastos relativos a subvenciones a clubes consiste únicamente en la remisión de los talones bancarios a las federaciones territoriales respectivas, lo que informa simplemente del traslado de los fondos pero que no acredita en ningún caso la realización efectiva de la actuación subvencionada ni la correcta aplicación de los fondos públicos percibidos. No consta siquiera el recibí de los clubes, si bien se aportan unos certificados del Presidente de la RFEF que afirman que la subvención «se ha utilizado en los fines para los que fue concedida y que los soportes justificativos que acreditan el gasto han sido verificados y están depositados en la RFEF». Como es lógico, estos certificados, emitidos por el Presidente de la propia entidad beneficiaria, carecen por sí solos de valor justificativo alguno. Por otro lado, estos certificados hacen referencia a que la distribución de estas subvenciones a los clubes se aprobaron en las Asambleas Ordinarias de 10 de junio de 2002 y de 2003, si bien en tales fechas no se celebró ninguna Asamblea. Las celebradas el 12 de julio de 2002 y 18 de julio de 2003 no hacen referencia alguna a tales subvenciones. Además, del examen de los recibís de los clubes puestos a disposición del Tribunal por la RFEF se desprende que muchos de ellos han sido remitidos a la RFEF en fecha muy posterior a la de los certificados citados, otra evidencia de que los mismos carecen de fiabilidad. En definitiva, no se ha justificado debidamente por la RFEF estas subvenciones. Hay que señalar también que justificantes por importe de 2,1 millones de euros (la totalidad de los relativos a 3.ª división y liga juvenil, y parte de los concernientes a 2.ª división B) remitidos al CSD fueron también utilizados por la RFEF para justificar las ayudas al fútbol base de la LNFP correspondientes a la temporada 2001/2002 (véase la conclusión 6.22).

6.7 Los pagos a los integrantes de la Selección Nacional se justifica mediante recibís de los perceptores y nóminas de algunos meses hasta completar el importe de la subvención. Todo ello por el importe neto, sin justificar retenciones por IRPF y Seguridad Social, así como tampoco la residencia fiscal de los mismos en España como obliga la normativa del CSD. Con independencia de lo anterior, es de destacar la falta de justificación de la necesidad para el interés público

de la subvención de 1,7 millones de euros concedida para compensar a los integrantes de la Selección por la cesión de sus derechos de imagen y colaborar de ese modo a la generación de ingresos por publicidad de la RFEF. Se trata de la subvención a una actividad puramente mercantil, cuya única consecuencia apreciable es la de incrementar artificialmente el beneficio de la RFEF derivado de los ingresos por publicidad. La misma falta de justificación se aprecia en los pagos por «fijos y primas», ya que se refieren a actuaciones (partidos de la Selección) en las que el resultado económico para la RFEF (al margen de las subvenciones) ha sido positivo en muchos casos, dados los fuertes ingresos por taquillaje, retransmisiones, publicidad y procedentes de la FIFA. La subvención en estos casos, por lo tanto, sirve únicamente también para incrementar el beneficio de la RFEF. Por otro lado, la determinación de estos «fijos y primas» se encuentra totalmente al margen de la normativa de ayudas a deportistas por resultados deportivos aprobada por el CSD, al no basarse en resultados y ser los importes muy superiores a los establecidos.

Subvenciones con cargo a la participación (1%) del CSD en las quinielas

6.8 Conforme al Real Decreto 258/1998 de 20 de febrero, el CSD tiene una participación del 1% en la recaudación de las apuestas deportivas del Estado (quinielas) con destino al fútbol no profesional. Con fecha 28 de julio de 1998, el CSD y la RFEF suscribieron un convenio-marco por el que se atribuye a esta entidad la gestión de la totalidad de estos fondos. Las actuaciones puntuales se concretan en convenios específicos y se crea una Comisión mixta para la planificación de las actuaciones y el seguimiento y control de los convenios. Las actividades señaladas en el convenio-marco se agrupan en: a) actuaciones deportivas a realizar por la RFEF, b) construcción de la Ciudad Deportiva de la RFEF y c) construcción y mejora de instalaciones deportivas, propiedad o no de la RFEF.

6.9 Por lo que se refiere a las actuaciones deportivas, en el ejercicio 2002 se subvencionaron actuaciones por importe de 324.395,22 euros, consistentes en partidos de selecciones territoriales femeninas, escuelas de fútbol base y algunas publicaciones de normas y calendarios. En 2003 las subvenciones alcanzaron 320.540,00 euros, destinados a partidos de fútbol de selecciones territoriales (masculinas y femeninas) y fútbol-sala. La distribución del importe entre las distintas federaciones se realizó por la RFEF, limitándose la Comisión mixta a convalidar las actuaciones a final de ambos ejercicios. No se ha informado al Tribunal sobre los criterios a que responde dicha distribución. En las cuentas justificativas consta un certificado del Presidente de la RFEF similar al reseñado en la conclusión 6.6 anterior y referido a las mismas Asambleas Ordinarias que, como ya se ha indicado, no existen. En las Asambleas celebradas tampoco consta nada sobre estas subvenciones.

6.10 La documentación justificativa de estas actuaciones remitida al CSD consiste únicamente en el mencionado certificado del Presidente de la RFEF, copia de los talones bancarios remitidos a las federaciones territoriales y recibí firmado por el Presidente y el Tesorero de las mismas. Esta documentación informa únicamente sobre el traslado de los fondos de la tesorería de la RFEF a la de las federaciones territoriales, pero no acredita en ningún caso la realización efectiva de la actuación subvencionada ni la correcta aplicación de los fondos públicos percibidos. En cuanto a la documentación obrante en el RFEF puesta a disposición del Tribunal, solamente existen facturas o justificantes del gasto respecto a una pequeña parte de las subvenciones percibidas, estando además afectadas las mismas de importantes deficiencias e incertidumbres. Algunos de los justificantes remitidos al CSD, por importe de 133.638,20 euros (fútbol femenino), fueron también utilizados por la RFEF para justificar ayudas al fútbol base de la LNFP (véase la conclusión 6.22).

6.11 En cuanto a las subvenciones destinadas a la construcción y mejora de instalaciones deportivas (al margen de la Ciudad Deportiva), en 2002 alcanzaron un importe de 3,6 millones de euros, y en 2003 de 3,4 millones de euros. En la concreción de las obras a financiar con estos fondos concurren las mismas deficiencias señaladas en el punto 6.10 anterior, al ser similar el tratamiento dado a las mismas tanto en la Comisión mixta como en los convenios específicos. Se aprecia igualmente la falta de criterios objetivos en la distribución de estas subvenciones, así como cambios no justificados en la asignación de financiación, o en los porcentajes, a las distintas obras.

6.12 La justificación de las obras que consta en el CSD se limita al certificado del arquitecto de la RFEF e informe del arquitecto del CSD sobre la ejecución de las mismas. La RFEF ha puesto a disposición del Tribunal los expedientes de obra. Analizados los mismos, se han encontrado numerosas deficiencias de tipo general por la omisión de documentación indispensable (declaración de otras subvenciones, certificados de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social, contratos, certificaciones de obra, actas de recepción, facturas, copia del talón de pago, etc.), entre otras. Cabe citar, además, con carácter particular las siguientes irregularidades:

a) En dos expedientes (Cortijo Alto de Málaga y Agullent-Valencia) el CSD abonó las subvenciones a la RFEF, por importes respectivos de 366.646,37 y 100.678,44 euros, pagando las federaciones territoriales a los contratistas en momentos muy posteriores, mediante pagarés. En el primer expediente, además, una parte de las mismas, por importe de 125.491,33 euros, había sido ya subvencionada y pagada por el CSD a la RFEF en enero de 2000.

b) En otros dos expedientes (La Esperanza y La Salud, ambos en Tenerife), no consta ningún documen-

to original, todos son fotocopias, habiéndose observado importantes discrepancias entre la documentación aportada por el CSD y la facilitada por la RFEF que evidencian que la justificación de la subvención no se corresponde con la obra realmente ejecutada. La empresa adjudicataria en ambos expedientes es la misma, mientras que las facturas fueron emitidas por otra empresa, también la misma en ambos expedientes. Los conceptos incluidos en las facturas, además, no coinciden con los recogidos en las certificaciones de obra. Es de notar también que el importe contabilizado por la RFEF en la cuenta de instalaciones relativo a ambas obras es inferior a los pagos efectuados.

Subvenciones del CSD para la construcción de la Ciudad Deportiva

6.13 La cofinanciación de la construcción de la Ciudad Deportiva por parte del CSD se incluyó en el convenio-marco de 28 de julio de 1998, por el que se determinaron los aspectos generales de la gestión del 1% de la recaudación de las quinielas atribuido al CSD y con destino al fútbol no profesional. Cabe señalar, en primer lugar, la falta de acreditación del cumplimiento de este requisito del destino de los fondos, toda vez que no se ha podido justificar que la actuación reseñada se inscriba en el ámbito del fútbol no profesional. En cuanto a la contratación de las obras, la RFEF se compromete a respetar los principios de publicidad y concurrencia de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Los terrenos fueron cedidos por el Ayuntamiento de Las Rozas mediante acuerdo de 25 de septiembre de 1998, si bien dicho acuerdo municipal ha sido declarado nulo por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de enero de 2005, sin que la RFEF haya informado sobre la presentación de recursos. Otra Sentencia del mismo Tribunal, de 6 de abril de 2005, declara nulo el Estudio de Detalle de la Ciudad Deportiva (sobre esta Sentencia sí se ha informado de la presentación de recursos por la RFEF y el Ayuntamiento de Las Rozas). Todo ello genera una notable incertidumbre sobre la situación jurídica y patrimonial de dichas instalaciones.

6.14 La redacción del proyecto se adjudicó con arreglo a un procedimiento de concurso público. Posteriormente, sin embargo, el proyecto básico presentado por el arquitecto adjudicatario incorporó un incremento del presupuesto máximo de la obra previsto en las bases del concurso del 54%, incrementándose en el mismo porcentaje los honorarios del arquitecto (de 570.961,50 euros a 880.646,00 euros). Ello supone el incumplimiento tanto de las bases del concurso como de la oferta adjudicada, desvirtuando por completo el proceso de selección formalizado. Por otra parte, el CSD abonó a la RFEF por este concepto 300.494,39 euros, de los cuales una parte corresponde al 50% de los honorarios según la oferta adjudicada y el resto a un estudio geotécnico que no tiene cabida alguna en la subvención.

Según la participación establecida en el convenio, el CSD debió limitarse a financiar 271.886,43 euros de honorarios. Además, el CSD pagó el total de la subvención a la presentación del proyecto básico, momento en el que sólo correspondía el 50% de la misma.

6.15 La ejecución de las obras fue objeto de un convenio firmado el 1 de septiembre de 1999 por los Presidentes de la RFEF y del CSD, previo acuerdo del Consejo de Ministros. El contrato se adjudicó mediante concurso abierto a la empresa ACS por importe de 31,8 millones de euros, con una baja del 18,38%, habiéndose excluido de la licitación la oferta de Dragados y Construcciones por presentar una baja (21,68%) por debajo del «precio mínimo ideal» calculado según las bases del concurso. No se ha facilitado el acta de la reunión del Jurado en la que se acordó la adjudicación, sino una fotocopia sin firmar. La aportación del CSD quedó fijada en 11,9 millones de euros, repartida en cuatro anualidades. El 21 de marzo de 2000 (4 meses después de la firma del contrato), ACS solicitó a la RFEF la cesión del contrato a Dragados y Construcciones, cesión que fue formalizada el 18 de octubre por la RFEF y las empresas citadas, sin intervención alguna del CSD. La consecuencia práctica que se deduce de esta actuación es que finalmente la obra se ejecutó por la empresa rechazada por el Jurado al presentar una oferta inadecuada, si bien a un precio mayor. No se cumplen los requisitos relativos a la cesión de contratos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. La RFEF no ha explicitado al Tribunal las causas que dieron lugar a la cesión del contrato, que no constan en el expediente, limitándose a indicar que se aprobó a solicitud del interesado.

6.16 El 26 de noviembre de 1999 se firmó el acta de comprobación del replanteo, en el que se considera viable el inicio de la obra, a pesar de que se aprecian servidumbres que impedían de hecho la ejecución del proyecto y cuya liberación dio lugar a un proyecto de obras complementario formalizado el 4 de diciembre de 2000, aunque tales obras complementarias se habían venido realizando desde un año antes, ya que resultaban imprescindibles para el inicio del proyecto principal. El coste adicional ascendió a 2,7 millones de euros, aunque no supuso incremento de la aportación del CSD. También se incrementó el coste de la obra en febrero de 2002 al encargar la RFEF determinadas obras (a excluir del proyecto) a una empresa distinta de la que ejecutaba el proyecto, por importe final de 497.057,87 euros. Por último, en diciembre de 2002 la RFEF y la contrata acuerdan una modificación de obra por importe de 9,9 millones de euros, que sitúa el coste total de la obra en 44,3 millones de euros, lo que supone un incremento del 42% sobre el presupuesto inicial del proyecto. No se observa en este modificado la exclusión de las unidades de obra objeto del contrato adicional antes señalado. No consta tampoco que se hayan comunicado al CSD estas modificaciones de la obra. En julio de 2005 no se había firmado aún, por

razones no explicadas, el acta de recepción de la obra, si bien se ha facilitado documento de fin de obra visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, en el que se indica que la misma fue terminada y entregada a la propiedad el 28 de julio de 2003 (con 15 de meses de retraso respecto de los 30 meses pactados).

6.17 El pago y justificación de esta subvención, según el convenio, se realizaría mediante la presentación de las certificaciones de obra efectivamente realizadas. No obstante, el Tribunal ha podido comprobar que los pagos del CSD han ido muy por delante del ritmo de obra, hasta el punto de que las anualidades de 1999 y 2000 pagadas por el CSD, por importe conjunto de 8,0 millones de euros, no fueron abonadas por la RFEF al contratista hasta 2001 y 2002, constituyendo un importante riesgo de integridad de los fondos públicos, además de un irregular anticipo de financiación contrario al TRLGP y al propio convenio firmado. La documentación aportada para justificar estos pagos presenta igualmente notables irregularidades:

a) La primera anualidad, por importe de 4,6 millones de euros, correspondiente a 1999, se justifica con una certificación de acopios que no responde a la realidad, sino que fue elaborada de manera ficticia y presentada al CSD con la finalidad de cobrar la anualidad mencionada, a pesar de no haberse iniciado la obra.

b) La anualidad de 2000, por importe de 3,4 millones de euros, se justifica con la certificación del proyecto modificado necesario para el inicio de las obras indicado en el punto 6.16 y con certificaciones de obra por un importe muy inferior al que procedería según el ritmo del proyecto, aunque suficiente para superar en muy escasa cuantía, junto con las obras complementarias, la anualidad de la subvención prevista.

c) La anualidad de 2001, por importe de 3,0 millones de euros, se justifica únicamente con un informe del arquitecto del CSD, sin que consten certificaciones de obra ni facturas, aunque fueron aportadas al Tribunal por la RFEF. Esta anualidad no se hizo efectiva a la RFEF hasta diciembre de 2002 a causa de los informes técnicos que alertaban del retraso de las obras.

d) La anualidad de 2002 y última de la subvención del CSD, por importe de 0,9 millones de euros, se abonó en enero de 2003, antes del término de la obra y de que se presentaran por la RFEF las certificaciones de obra correspondientes a un porcentaje muy importante de la misma.

Financiación de la RFEF procedente de la participación de la LNFP (10%) en las quinielas

6.18 Conforme establece el Real Decreto 258/1998, el 10% de la recaudación de las quinielas se atribuye a la LNFP con destino al Plan de Saneamiento del fútbol profesional, seguridad y prevención de la violencia en los espectáculos deportivos y distribución del remanente entre los clubes y sociedades deportivas. El Real Decreto 98/2003 modifica la anterior distribución de

dichos fondos, con efectos de 1 de julio de 2002, estableciendo el destino de una parte de dicho porcentaje a la financiación del convenio de colaboración suscrito por la LNFP y la RFEF, para el mejor desenvolvimiento de las competiciones de fútbol profesional. Por Orden del Ministerio de la Presidencia de 24 de junio de 1998 se crea en el CSD una Comisión de seguimiento de la participación de las quinielas, con presencia de la LNFP y de varias instituciones públicas. Aunque la RFEF se ha negado a considerar esta financiación como pública, el propio contenido de ambos Reales Decretos no deja lugar a ninguna duda en sentido contrario. La financiación percibida por la RFEF procedente de estos fondos públicos ascendió a 2,6 millones de euros en 2002 y a 4,9 millones de euros en 2003.

6.19 En el convenio firmado en 2000 por la LNFP y la RFEF se establecen las cantidades a aportar por temporada, que se destinarán a dos finalidades: gastos que originan los clubes profesionales en la actividad federativa (645.302,36 euros por temporada, incrementado en el IPC) y ayuda al fútbol base, en cantidades que van desde los 2,7 millones de euros para la temporada 2000/2001 hasta los 4,5 millones para la temporada 2003/2004. Aunque la Comisión de Seguimiento de las quinielas tiene las competencias para fijar el porcentaje de la participación de la LNFP que debe ser destinado a financiar este convenio, es la LNFP la que lo ha establecido, limitándose la Comisión de seguimiento a convalidar la aplicación de los fondos citados.

6.20 Ni en los presupuestos ni en la contabilidad de la RFEF se identifican los gastos que se financian con las aportaciones de la LNFP. Los gastos financiados con dichos fondos se registran sin ninguna diferenciación en la cuenta «subvención a territoriales», dentro de la actividad IV «funcionamiento federativo» como gastos no asociados a una actuación concreta. Tal actuación impide conocer el destino efectivo dado a estos fondos públicos. Analizada por el Tribunal una muestra de los justificantes de las operaciones registradas en la citada cuenta, éstos consisten únicamente en fotocopias de los talones bancarios remitidos mensualmente a las federaciones territoriales y de los recibís firmados por los Presidentes y Tesoreros respectivos, así como los mismos certificados del Presidente de la RFEF mencionados en el punto 6.6 anterior, aunque sin firmar. No se ha informado sobre los criterios de distribución de los fondos a las territoriales ni de los gastos a los que se han aplicado los mismos. Conforme se ha señalado ya en las conclusiones 6.6 y 6.10, la mera remisión de los fondos entre tesorerías no es justificación suficiente ni adecuada de la aplicación de los fondos públicos percibidos.

6.21 Según afirma la RFEF, ni la LNFP ni el CSD han solicitado nunca la justificación del empleo de estos fondos. Sin embargo, la LNFP ha aportado al Tribunal documentación acreditativa de la justificación efectuada por la RFEF relativa a la temporada 2001/

2002 en el concepto de ayuda al fútbol base, por importe de 3,3 millones de euros. La justificación remitida consiste únicamente en las copias de los escritos de remisión de los talones bancarios a las federaciones territoriales, en los que se indica que corresponden al fútbol profesional. No consta que la LNFP haya efectuado actuación alguna sobre tan irregular justificación ni sobre la aplicación de los fondos en las temporadas siguientes.

6.22 Examinada por el Tribunal la anterior documentación, se ha observado que tanto la numeración como los importes de los talones a que se hace referencia en dichos escritos de remisión coinciden fielmente con los remitidos al CSD para justificar las subvenciones percibidas de dicho organismo (ver conclusiones 6.6 y 6.10). Por lo tanto, la RFEF ha utilizado los mismos talones bancarios, por importe de 2,3 millones de euros, para justificar la aplicación de dos fuentes de financiación distintas: una procedente del CSD (subvenciones correspondientes al ejercicio 2002), de naturaleza pública; y otra procedente de la LNFP (ayudas al fútbol base de la temporada 2001/2002), que no es posible calificar de naturaleza pública en dicha temporada, aunque sí en las siguientes.

Control por el CSD de la financiación pública de la RFEF

6.23 El control ejercido por el CSD sobre la aplicación de los fondos públicos percibidos por la RFEF en los ejercicios de referencia ha sido muy insuficiente en algunos ámbitos y prácticamente inexistente en otros. Por lo general, las cuentas y justificantes remitidos al CSD no permiten conocer el destino efectivo dado a los fondos públicos ni acreditar la realización efectiva de las actuaciones subvencionadas, limitándose a informar sobre el traslado de los fondos entre tesorerías. El CSD realiza sobre las cuentas únicamente algunas mínimas comprobaciones formales, sin contenido real apreciable para el control de estos fondos públicos. Con independencia de la conclusión general anterior, cabe destacar en particular: a) por un lado, las deficiencias de control sobre la construcción de la Ciudad Deportiva, que no permitieron apreciar las manifiestas irregularidades presentes en todo el

proceso, pero muy especialmente en la emisión de una cuantiosa certificación por acopios ficticia y en el importante anticipo de fondos por el CSD a causa del gran retraso de las obras; y b) por otro lado, la inexistencia de control alguno (por el CSD o por la Comisión de seguimiento) de los importantes fondos públicos gestionados por la RFEF a través del reparto de la participación del 10% de la LNFP en la recaudación de las quinielas.

VII. RECOMENDACIONES

7.1 El Tribunal de Cuentas recomienda en primer lugar que el Consejo Superior de Deportes revise rigurosamente y explicité formalmente los fundamentos y criterios en que basa su política de subvenciones a las federaciones deportivas, de modo que se cumplan estrictamente los principios básicos (legalidad, igualdad, transparencia, publicidad, concurrencia, eficacia, eficiencia y economía) en la concesión, aplicación y rendición de cuentas de estos fondos públicos.

7.2 Se estima indispensable también que el Consejo Superior de Deportes desarrolle un sistema de control efectivo sobre la correcta gestión y justificación de las subvenciones que concede a la RFEF y, en cuanto resulten de aplicación los supuestos analizados en este informe, a los demás beneficiarios de las subvenciones que gestiona, tanto las correspondientes al deporte en general como las relativas a la distribución de la participación de las distintas entidades en la recaudación de las apuestas deportivas.

7.3 En cuanto a las deficiencias e irregularidades concretas reseñadas en este Informe que suponen la falta de justificación de las subvenciones percibidas por la RFEF en el periodo de referencia, se considera necesario que el Consejo Superior de Deportes inste la debida rendición en forma de las mismas por parte de la RFEF y, en su caso, se proceda, de acuerdo con la normativa vigente, al reintegro de las cantidades insuficientemente justificadas. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones que el Tribunal de Cuentas considere oportuno iniciar, de acuerdo con su jurisdicción y competencias.

Madrid, 20 de julio de 2006.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.

ANEXOS

Anexo 1 - Presupuesto de la RFEF, ejercicios 2002 y 2003**1.- Presupuesto de Gastos**

importes en euros

Cuenta	Descripción	Ejercicio 2002			Ejercicio 2003		
		Realizado	Subv. CSD	Subv. LNFP	Realizado	Subv. CSD	Subv. LNFP
652	Subvenciones a clubes	21.530.568,61	2.638.508,22	0,00	23.585.683,62	1.929.848,00	0,00
651	Subvenciones a federaciones territoriales	12.683.389,09	0,00	2.642.523,89	13.418.504,93	0,00	4.923.888,67
654	Becas, premios y ayudas	8.628.098,40	2.442.523,76	0,00	8.379.022,88	0,00	0,00
640	Sueldos y salarios	5.321.952,89	300.508,00	0,00	6.545.029,35	0,00	0,00
655	Gastos de viaje	4.417.753,59	5.341,78	0,00	3.349.374,69	0,00	0,00
629	Otros servicios	3.731.994,97	9.350,00	0,00	2.381.608,24	19.060,72	0,00
623	Servicios de profesionales	2.993.109,48	0,00	0,00	2.642.811,93	0,00	0,00
600	Compras de material deportivo	1.692.679,30	0,00	0,00	1.821.432,76	0,00	0,00
627	Publicidad y Relaciones Públicas	1.140.685,48	0,00	0,00	1.084.303,22	0,00	0,00
621	Arrendamientos y cánones	571.475,68	150.253,03	0,00	606.246,55	0,00	0,00
607	Trabajos realizados por otras empresas	240.827,51	29.834,00	0,00	260.955,06	0,00	0,00
---	Resto de cuentas	5.754.699,95	0,00	0,00	5.634.820,06	0,00	0,00
	TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	68.707.234,95	5.576.318,79	2.642.523,89	69.709.793,29	1.948.908,72	4.923.888,67
	Subvenciones de capital del CSD		4.439.117,20			3.422.158,49	
	Total financiación pública		12.657.959,88			10.294.955,88	

Fuentes: Columnas "Realizado" = información rendida por la RFEF al CSD y entregada también al Tribunal de Cuentas.

Columnas "Subv. CSD" y "Subv. LNFP" = información manifestada por la RFEF al Tribunal de Cuentas.

NOTA: La columna "Subv. LNFP" incluye únicamente la financiación de la LNFP considerada pública (10% quinielas)

2.- Presupuesto de Ingresos

Cuenta	Descripción	Ejerc. 2002	Ejerc. 2003
		Realizado	Realizado
70500	Derechos de retransmisión RTVE	17.698.040,35	19.791.463,58
7040001	Sponsors	11.533.479,91	13.073.655,85
70702	Derechos participación actos deportivos	9.213.522,42	1.675.960,11
70908	Subv. LNFP - Arbitrajes	6.274.538,66	6.470.829,12
70910	Subv. LNFP	4.295.307,18	4.923.888,67
74000	Subv. CSD	5.576.318,79	5.185.450,02
75901	Contrato explotación clubes 2ª Div.	3.463.812,69	4.049.335,32
70600	Taquillajes	3.442.108,44	3.615.740,70
701	Licencias federativas	2.515.814,96	3.628.973,71
7040003	Publicidad árbitros	1.803.036,32	1.803.036,32
---	Resto de cuentas	5.958.602,90	9.551.305,43
	TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	71.774.582,62	73.769.638,83

Anexo 2 - Subvenciones concedidas por el CSD (Alta Competición), ejercicios 2002 y 2003

FEDERACIÓN	Presup. Gastos		Subv. Concedida		% s/ total		% s/ Presup.	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Actv. Subacuáticas	938.101,75	935.680,98	289.520,15	309.804,31	0,49	0,51	30,86	33,11
Aeronáutica	390.502,12	429.304,47	323.285,61	350.514,47	0,55	0,57	82,79	81,65
Ajedrez	617.322,45	501.266,30	327.028,24	333.568,80	0,55	0,54	52,98	66,55
Atletismo	13.632.546,14	13.972.259,55	5.462.905,72	5.579.221,28	9,25	9,10	40,07	39,93
Automovilismo	5.030.137,38	6.868.523,00	435.878,02	451.133,75	0,74	0,74	8,67	6,57
Badminton	575.962,37	648.056,05	347.721,56	354.676,27	0,59	0,58	60,37	54,73
Baloncesto	7.322.770,31	8.783.295,59	2.186.895,15	2.269.927,40	3,70	3,70	29,86	25,84
Balonmano	4.303.063,32	4.364.141,88	2.049.839,77	2.098.198,88	3,47	3,42	47,64	48,08
Beisbol	1.130.143,20	1.174.320,32	666.772,75	683.442,06	1,13	1,11	59,00	58,20
Billar	435.913,55	444.557,26	253.807,41	264.223,26	0,43	0,43	58,22	59,44
Bolos	366.118,91	380.271,19	196.783,38	200.719,05	0,33	0,33	53,75	52,78
Boxeo	904.452,75	928.219,90	835.707,33	852.421,48	1,42	1,39	92,40	91,83
Caza	1.322.008,59	1.403.011,89	254.408,42	277.406,76	0,43	0,45	19,24	19,77
Ciclismo	3.844.891,58	4.020.717,70	2.038.320,05	2.172.294,38	3,45	3,54	53,01	54,03
Colombófila	298.349,34	304.346,69	68.782,23	68.782,23	0,12	0,11	23,05	22,60
Colombicultura	263.984,52	336.284,24	68.782,23	68.782,23	0,12	0,11	26,06	20,45
Deportes invierno	3.164.894,14	3.773.194,91	2.411.368,74	2.672.038,15	4,09	4,36	76,19	70,82
Esgrima	1.906.664,50	2.083.317,76	1.374.292,79	1.437.158,01	2,33	2,34	72,08	68,98
Espeleología	227.077,03	264.626,15	136.645,76	139.378,67	0,23	0,23	60,18	52,67
Esquí náutico	321.850,53	314.079,29	256.708,03	262.563,41	0,43	0,43	79,76	83,60
Fútbol	63.072.940,57	63.996.448,72	5.237.231,79	5.250.406,30	8,87	8,56	8,30	8,20
Galguera	158.585,50	202.604,90	28.138,18	28.138,18	0,05	0,05	17,74	13,89
Gimnasia	3.458.949,74	3.570.364,60	2.047.325,74	2.160.451,93	3,47	3,52	59,19	60,51
Golf	10.761.072,86	12.436.072,94	525.246,12	559.093,94	0,89	0,91	4,88	4,50
Halterofilia	932.148,97	947.235,41	851.622,13	852.736,04	1,44	1,39	91,36	90,02
Hípica	2.677.705,37	2.855.738,00	1.824.143,86	1.763.128,63	3,09	2,88	68,12	61,74
Hockey	2.646.735,18	2.917.427,29	1.708.321,88	1.825.495,34	2,89	2,98	64,54	62,57
Judo	3.406.403,40	3.200.227,79	1.592.973,12	1.689.746,26	2,70	2,76	46,76	52,80
Kárate	1.466.695,99	1.187.621,90	649.093,07	770.196,99	1,10	1,26	44,26	64,85
Kickboxing	193.770,36	227.542,18	94.203,37	101.415,52	0,16	0,17	48,62	44,57
Lucha	766.716,75	941.070,30	526.244,65	547.741,62	0,89	0,89	68,64	58,20
Montañismo	1.373.816,27	1.310.565,04	454.870,00	473.973,95	0,77	0,77	33,11	36,17
Motociclismo	3.580.983,33	3.125.218,14	1.163.168,91	1.231.285,99	1,97	2,01	32,48	39,40
Motonáutica	334.875,77	330.698,43	192.911,42	196.868,63	0,33	0,32	57,61	59,53
Natación	6.173.706,42	6.806.067,28	3.597.547,22	3.737.125,63	6,09	6,09	58,27	54,91
Padel	731.810,42	717.019,02	168.283,40	191.722,81	0,29	0,31	23,00	26,74
Patinaje	975.080,82	1.125.549,65	773.944,82	882.989,88	1,31	1,44	79,37	78,45
Pelota	899.162,59	1.062.047,52	668.014,98	752.665,73	1,13	1,23	74,29	70,87
Pentatlón Mod.	453.520,21	374.375,16	300.937,58	300.937,58	0,51	0,49	66,36	80,38
Pesca	463.999,84	584.327,84	174.959,43	216.322,37	0,30	0,35	37,71	37,02
Petanca	300.339,79	324.237,72	173.331,89	198.966,27	0,29	0,32	57,71	61,36
Piragüismo	3.879.338,06	3.800.954,67	2.463.543,39	2.568.139,39	4,17	4,19	63,50	67,57
Polo	93.114,37	66.341,31	43.525,30	43.525,30	0,07	0,07	46,74	65,61
Remo	2.660.702,18	2.670.786,97	2.174.215,42	2.128.175,67	3,68	3,47	81,72	79,68
Rugby	2.959.423,57	1.821.541,52	916.930,21	867.848,52	1,55	1,42	30,98	47,64
Salv. y socorrismo	544.068,04	586.384,07	300.025,24	261.514,78	0,51	0,43	55,14	44,60
Squash	417.464,43	355.991,07	216.400,42	220.728,43	0,37	0,36	51,84	62,00
Surf	275.053,77	324.168,21	92.435,66	101.871,55	0,16	0,17	33,61	31,43
Taekwondo	1.693.899,34	1.673.768,29	969.392,96	1.049.068,97	1,64	1,71	57,23	62,68
Tenis	5.305.988,00	7.357.975,94	1.869.808,76	1.771.142,40	3,17	2,89	35,24	24,07
Tenis de mesa	712.114,05	769.065,58	475.617,36	487.507,79	0,81	0,79	66,79	63,39
Tiro con arco	672.852,42	663.176,58	442.801,47	455.413,83	0,75	0,74	65,81	68,67
T. Olímpico	2.313.751,66	2.378.151,94	1.315.092,97	1.392.584,20	2,23	2,27	56,84	58,56
Tiro a vuelo	226.140,27	241.356,72	97.478,15	100.593,04	0,17	0,16	43,11	41,68
Triatlón	1.263.249,60	1.805.339,06	749.225,47	802.984,56	1,27	1,31	59,31	44,48
Voleibol	4.668.013,55	6.301.430,03	1.605.557,28	1.761.154,29	2,72	2,87	34,39	27,95
Vela	3.983.200,34	4.247.194,66	2.557.054,50	2.732.958,85	4,33	4,46	64,20	64,35
TOTAL	183.494.148,28	195.235.561,57	59.027.071,46	61.322.876,01	100,00	100,00	32,17	31,41

Anexo 3 - Relación de obras subvencionadas por CSD (1% quinielas), ejercicios 2002 y 2003

Página 1 de 2

importes en euros

1.- Ejercicio 2002

		Acta Com.Mixta	informe archit.	pagos RFEF
Andalucía	Campo de fútbol de césped artificial en Gibraleón (Huelva)	180.304	180.303,63	180.303,63
	Obras de mejora en campo de Espartinas (Sevilla)	108.183	108.047,34	108.047,34
	Campo de fútbol de césped artificial en Corrijo Alto (Málaga)	372.628	366.646,37	241.155,04
Aragón	Obras de mejora instalaciones deportivas en Puente de Santiago (Zaragoza)	120.203	120.202,42	120.202,42
Asturias	Vestuario y campo de fútbol de césped artificial en Tapia de Casariego	120.203	120.202,42	120.202,42
	Obras de mejora en campo de fútbol de Roces (Gijón)	120.203	118.963,24	118.963,24
Baleares	Graderío en el campo municipal de D'Algaída	150.254	0,00	0,00
Canarias	2 campos fútbol-7 césped artif. en El Rincón y otro en Puerto Pi (Las Palmas)	258.436	246.702,60	246.703,00
	Campo de fútbol de césped artificial La Esperanza (Sta.Cruz Tenerife)	510.861	369.688,76	144.778,32
	Campo de fútbol de césped artificial El Sauzal/La Salud (Sta.Cruz Tenerife)	394.264	129.291,52	155.301,67
Castilla-La Mancha	Reforma de instalaciones deportivas Sagrado Corazón (Cuenca)	42.071	42.070,85	42.070,85
	Reformas en campo de fútbol del Ayuntamiento de Poblete (Ciudad Real)	8.950	0,00	0,00
	Campo de fútbol de césped artificial en Argés (Toledo)	347.760	347.758,27	347.758,25
Extremadura	Obras de mejora en los campos de fútbol de San Roque (Badajoz)	48.081	42.731,86	42.731,86
Galicia	Campo de fútbol de césped artificial en Cambados (Pontevedra)	180.304	180.303,63	180.303,63
Madrid	Campo de fútbol de césped artificial Virgen de Retamar en Las Rozas	411.687	411.686,84	411.686,84
	Campo de fútbol de césped artificial García de la Mata e iluminación (Madrid)	510.861	504.139,25	504.139,25
Murcia	Campo de fútbol de césped artificial en Águilas	90.152	90.151,82	90.151,82
Navarra	Instalación de césped artificial y alumbrado C.D.Amigo (Pamplona)	51.087	51.086,03	54.091,09
	Instalación de césped artificial y alumbrado C.D.Oberona (Pamplona)	51.087	51.086,03	48.080,97
	Iluminación campo Peña Sport F.C. en Tafalla	51.087	51.086,03	54.091,09
	Iluminación campo C.D. Urroztaarra	51.087	51.086,03	48.080,97
Valencia	Obras de mejora en el campo de El Pallater-Paiporta	96.763	96.161,94	96.161,94
	Obras de mejora en el campo de Agullent	102.173	100.678,44	100.678,44
	Obras de mejora en el campo de Alginet	43.297	43.296,48	43.296,48
TOTAL		4.421.986	3.823.371,80	3.498.980,56

Anexo 3 - Relación de obras subvencionadas por CSD (1% quinielas), ejercicios 2002 y 2003

Página 2 de 2

importes en euros

2.- Ejercicio 2003

	Acta Com.Mixta	informe arq.uit.	pagos RFEF
Andalucía	150.253,03	150.253,03	150.253,03
	1.202.024,21	103.224,73	103.224,73
Aragón	394.317,84	384.123,64	384.123,64
	225.618,00	225.618,00	225.618,00
Canarias	120.202,42	0,00	0,00
	76.757,26	0,00	0,00
	50.087,60	0,00	0,00
	50.966,06	0,00	0,00
	24.458,10	0,00	0,00
Cantabria	9.015,18	9.015,18	9.015,18
Castilla-La Mancha	319.337,80	319.337,80	319.337,80
	18.126,52	18.126,52	18.126,52
	104.968,40	104.968,40	104.968,40
	90.151,81	90.151,81	90.151,81
	90.151,81	90.151,81	90.151,81
	34.800,00	34.800,00	34.800,00
	120.202,37	120.202,37	120.202,37
	5.868,15	5.868,15	5.868,15
Galicia	150.253,03	150.253,03	150.253,03
Madrid	613.000,00	613.000,00	613.000,00
Murcia	104.576,32	104.576,32	104.576,32
	150.253,03	150.253,03	150.253,03
Navarra	51.086,03	51.086,03	51.086,03
	51.086,03	51.086,03	51.086,03
	18.030,36	18.030,36	18.030,36
	50.066,34	50.066,34	50.066,34
	126.479,50	126.479,50	126.479,50
	108.909,51	108.909,51	108.909,51
	342.576,90	342.576,90	342.576,90
TOTAL	4.853.623,61	3.422.158,49	3.422.158,49

Anexo 4 - Relación de deficiencias en las obras financiadas por CSD (1% quinielas), ejercicios 2002 y 2003**1.- Ejercicio 2002**

		Defectos																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Andalucía	Campo de fútbol de césped artificial en Gibrleón (Huelva)			X						X							X	
	Obras de mejora en campo de Espartinas (Sevilla)		X	X						X							X	
	Campo de fútbol de césped artificial en Cortijo Alto (Málaga)			X	X	X								X	X	X	X	
Aragón	Obras de mejora instalaciones deportivas en Puente de Santiago (Zaragoza)				X	X						X			X			
Asturias	Campo de fútbol en Tapia de Casariego																X	
	Obras de mejora en campo de fútbol de Rocés (Gijón)		X	X	X			X				X	X		X			
Baleares	Graderío en el campo municipal de D'Algaida	obra no ejecutada																
Canarias	2 campos fútbol-7 césped artif. en El Rincón y otro en Puerto Pi (Las Palmas)			X	X	X	X					X		X	X	X		
	Campo de fútbol de césped artificial La Esperanza (Sta.Cruz Tenerife)		X	X	X	X					X		X	X	X	X		
	Campo de fútbol de césped artificial El Sauzal/La Salud (Sta.Cruz Tenerife)	X	X	X	X	X					X	X	X	X	X	X		
Castilla-La Mancha	Reforma de instalaciones deportivas Sagrado Corazón (Cuenca)			X														
	Reformas en campo de fútbol del Ayuntamiento de Poblete (Ciudad Real)	obra no ejecutada																
	Campo de fútbol de césped artificial en Argés (Toledo)						X				X	X						
Extremadura	Obras de mejora en los campos de fútbol de San Roque (Badajoz)		X	X	X	X		X			X				X	X		
Galicia	Campo de fútbol de césped artificial en Cambados (Pontevedra)			X						X					X	X		
Madrid	Campo de fútbol de césped artificial Virgen de Retamar en Las Rozas			X			X			X								
	Campo de fútbol de césped artificial García de la Mata e iluminación (Madrid)				X	X												
Murcia	Campo de fútbol en Águilas		X									X					X	
Navarra	Instalación de césped artificial y alumbrado C.D.Amigo (Pamplona)								X	X						X	X	
	Instalación de césped artificial y alumbrado C.D.Oberona (Pamplona)									X						X	X	
	Iluminación campo Peña Sport F.C. en Tafalla				X											X	X	
	Iluminación campo C.D. Urrozterra									X						X	X	
Valencia	Obras de mejora en el campo de El Pallater-Paiporta			X	X											X		
	Obras de mejora en el campo de Agullent			X	X										X	X	X	
	Obras de mejora en el campo de Alginet			X	X											X		
TOTAL		1	5	12	11	12	4	2	2	6	4	4	6	3	13	17	2	0

2.- Ejercicio 2003

		Defectos																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Andalucía	Campos de fútbol y vestuarios en Cuevas de Almanzora (Almería)									X	X				X	X		
	Ciudad Deportiva de Málaga - 2ª fase						X								X	X	X	
Aragón	Campo de fútbol de césped artificial en Puente de Santiago (Zaragoza)								X			X			X	X		
Canarias	Campo de fútbol de césped artificial Las Torres (Las Palmas)					X							X		X	X		
	Obras varias en Tenisca (Tenerife)	obra no ejecutada																
	Obras varias en La Perdoma (Tenerife)	obra no ejecutada																
	Obras varias en Tacoronte (Tenerife)	obra no ejecutada																
	Obras varias en Candelaria (Tenerife)	obra no ejecutada																
	Obras varias en La Matanza (Tenerife)	obra no ejecutada																
Cantabria	Obras varias en el campo de fútbol de Cueto (Santander)														X	X		
Castilla-La Mancha	Campo de fútbol de césped artificial y vestuarios en Alcázar de San Juan (C.Real)														X	X		
Extremadura	Obras varias en campo de fútbol de San Roque (Badajoz)						X											
	Instalación de gas y drenaje campo de La Granadilla (Badajoz)														X	X		
	Campo de fútbol de césped artificial en Almendralejo (Badajoz)														X	X		
	Obras varias en campo de fútbol La Mejostilla (Badajoz)														X	X		
	Acondicionamiento de terreno e instalación drenaje en Plasencia (Cáceres)														X	X		
	Obras varias en campo de fútbol de Mérida (Badajoz)														X	X		
Galicia	Arreglo desperfectos vestuarios campo de San Roque (Badajoz)						X											
	Remodelación campo M.Cortizo en Lalín (Pontevedra)		X												X	X		
Madrid	Campo de fútbol de césped artificial Ernesto Cotruello (Madrid)											X						X
Murcia	Obras varias en campo de La Paloma (Murcia)														X	X		
	Campo de fútbol El Rubial, 2ª fase, en Águilas		X			X					X	X			X	X		
Navarra	Obras de iluminación en Peralta					X						X			X	X		
	Campo de césped artificial y ampliación iluminación U.D.C. Chantrea					X				X					X	X		
	Mejora terreno, vestuarios y obras varias C.D. Carcar					X				X					X	X		
Valencia	Campo de fútbol en Oliva (Valencia)									X					X	X		
	Campo de fútbol en Sagunto (Valencia)														X	X		
	Campo de fútbol en Sueca (Valencia)									X					X	X		
	Campo de fútbol en Catarroja (Valencia)														X	X		
TOTAL		0	2	0	0	0	8	1	1	5	0	3	3	0	21	21	1	1

Códigos de los defectos:

- 1 - El expediente no figura entre los aprobados por la Comisión mixta CSD-RFEF
- 2 - No consta contrato de obra
- 3 - No consta declaración sobre la percepción de otras ayudas públicas
- 4 - No consta certificado de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias
- 5 - No consta certificado de hallarse al corriente de las obligaciones de Seguridad Social
- 6 - No constan las certificaciones de obra
- 7 - El importe de las certificaciones de obra es inferior al de la subvención
- 8 - No consta el acta de recepción de la obra
- 9 - No constan las facturas
- 10 - Las facturas que figuran son fotocopias
- 11 - El importe de las facturas es inferior al de la subvención
- 12 - No consta el pago de las facturas
- 13 - Discordancias entre los datos del expediente
- 14 - No consta justificante del pago por la RFEF a la federación territorial
- 15 - No consta el recibo de la federación territorial
- 16 - Demoras en los pagos de la RFEF a la federación territorial, o de ésta al contratista
- 17 - No consta el documento de cesión de la instalación a la RFEF

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**