

III. Otras disposiciones

CORTES GENERALES

20690 *COMUNICACION de 25 de junio de 1990, de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se dispone la publicación del Dictamen relativo a la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1985 y sus acuerdos anexos.*

Excmo. Sr.: El Pleno del Senado, en su sesión del día 23 de mayo de 1990, y el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 14 de junio del mismo año, aprobaron el Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas correspondiente a la Cuenta General del Estado del ejercicio 1985, así como los acuerdos anejos, de conformidad con las normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre la tramitación de la Cuenta General del Estado de 1 de marzo de 1984. Trasladamos a V. E. dichos acuerdos, así como el informe anual del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1985 para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de junio de 1990.

Félix Pons Irazazábal
Presidente del Congreso
de los Diputados

Juan José Laborda Martín
Presidente del Senado

Excmo. Sr. Ministro para las Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.

ANEXO

Los Plenos del Senado y del Congreso, en sus sesiones de 23 de mayo y 14 de junio de 1990, respectivamente, han aprobado el Dictamen de la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1985, adoptando los siguientes

ACUERDOS

Primero.—Se aprueba la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1985.

Segundo.—Se aprueban las cuentas de los Organismos autónomos administrativos y de los comerciales, industriales y financieros, referidas al ejercicio de 1985, con las excepciones y por las razones señaladas en la propia Declaración Definitiva del Tribunal de Cuentas.

Tercero.—No procede en este trámite la aprobación de las cuentas de la Seguridad Social de 1985, hasta tanto el Tribunal de Cuentas proceda al examen del informe final que ha de rendir la Comisión creada por la Secretaría General de la Seguridad Social el 4 de diciembre de 1984, para la conciliación y depuración de los asuntos pendientes de los años 1980 y siguientes.

Cuarto.—Se aprueba la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1985, con el tenor siguiente:

Primero.—Se requiere al Gobierno para que proceda a las actuaciones que se especifican en relación con las siguientes rúbricas:

1. Incorporaciones de créditos: Las autorizaciones de incorporación de créditos no comprometidos por operaciones de capital deberán hacer referencia a las actividades económicas a que ya estaban destinadas con expreso detalle en la propuesta correspondiente a su aprobación.

2. Créditos generados por ingresos: Desarrollar reglamentariamente el artículo 71 de la Ley General Presupuestaria, evitando así la posible discrecionalidad tanto en los conceptos presupuestarios incrementables como los ingresos que pueden motivar la generación de créditos.

3. Amortización de préstamos. Préstamos del Federal Financing Bank: Deberán aplicarse al presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa las amortizaciones del ejercicio por préstamos dispuestos con

anterioridad al 30 de septiembre de 1982 y las cancelaciones por disposiciones posteriores.

4. Cuentas extrapresupuestarias: Mejorar la coordinación entre agentes pagadores y receptores, tanto en cuanto a los márgenes temporales como en la correcta cualificación de conceptos. Asimismo, limitar la contabilización extrapresupuestaria a aquellos casos imprescindibles, procediendo a fin de ejercicio a las regularizaciones necesarias para la depuración de saldos en estas rúbricas.

5. Confederaciones Hidrográficas: Elaboración de un inventario completo del inmovilizado material de los Organismos autónomos Confederaciones Hidrográficas, establecimiento de tasas conforme a lo dispuesto en la Ley de Aguas, completar el registro de regantes y mejorar el cobro de las tasas.

6. Juntas de Puertos: Mejorar la gestión de los ingresos propios, agilizar las notificaciones de cobros y corregir las deficiencias en las relaciones de deudores.

7. Dirección General de Correos: Mejorar la presupuestación de la Dirección General de Correos, ajustándola a las estimaciones reales de gasto, no utilizando expresamente fondos de la Caja Unica de Giro y descubiertos en cuentas de habilitación. Asimismo, a determinar sobre la conveniencia de las actividades de la Mutualidad General de Funcionarios de Correos y de la Asociación Benéfica de Telégrafos.

8. Instituto de Relaciones Agrarias: Establecer reglamentariamente los criterios de funcionamiento del IRA en sus relaciones económico-financieras con las Cámaras Agrarias, especialmente el sistema de subvenciones y control y justificación de las mismas. Asimismo, la revisión y mejora del Convenio de colaboración entre el IRA y la Tesorería General de la Seguridad Social para la recaudación de las cuotas del régimen agrario de la Seguridad Social.

9. Subvenciones y ayudas al sector privado: Establecimiento de normas relativas a las subvenciones y ayudas al sector privado en las que se recojan los requisitos mínimos de publicidad, concurrencia y concesión. Asimismo, a exigir de los órganos otorgantes de la subvención un estricto seguimiento y control del gasto a la finalidad prevista en la concesión.

10. Consejo Superior de Deportes: Un control exhaustivo de la aplicación final de las subvenciones concedidas por el Consejo Superior de Deportes a las federaciones deportivas.

11. Sociedades estatales: La regularización patrimonial de las Sociedades estatales que como consecuencia de pérdidas hayan reducido su patrimonio a una tercera parte del capital social, según determina el régimen jurídico de Sociedades anónimas.

12. Expedientes de contratación: Que en los pliegos de concursos públicos se expresen los criterios básicos con sujeción a los cuales hayan de realizarse los análisis de las proposiciones presentadas a la licitación y para que al producirse las adjudicaciones se indiquen, bien directamente o por remisión a los informes emitidos por los servicios técnicos correspondientes, las razones concretas que las hubiesen motivado.

Que los índices mensuales de precios sean aprobados y publicados en el «Boletín Oficial del Estado» en el más breve plazo, con el fin de dar mayor agilidad a las oficinas gestoras en los cálculos a las revisiones de precios en aquellos contratos que le sean de aplicación.

Dotar de medios jurídicos, personales y materiales, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para el cumplimiento de sus atribuciones, fundamentalmente respecto de Registros de Contratos, examen de los expedientes recibidos, clasificación de contratistas de obras y suministradores, y publicación en tiempo y forma de los índices mensuales de precios.

13. Crédito oficial a la exportación: Ultime los estudios necesarios y proceder a las reformas consiguientes a mejorar el seguro de crédito a la exportación, en el que queden claramente delimitados tanto los diferentes tipos de riesgos como los diferentes Entes que han de intervenir en las operaciones, así como los recursos públicos a consignar a estos fines para un conocimiento y control por parte de la Administración de los resultados financieros del seguro por cuenta del Estado, y garantía a los asegurados del cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado.

14. Mutuas patronales: A la actualización del Reglamento de Colaboración de las Mutuas Patronales y de la Orden de 8 de mayo de 1977, por las que se establecen límites en los gastos de administra-

ción imputables al sistema de Seguridad Social. Asimismo, proceder a la exigencia de devolución a la Seguridad Social de los excesos imputados al sistema en los cinco últimos años.

Segundo.-Se acuerda remitir, a los efectos oportunos, a la Comisión de Seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial del Senado la constatación del incumplimiento de lo previsto en el artículo 16.4 de la LOFCA, al no haber comunicado las Comunidades Autónomas a las Cortes Generales el Destino de los recursos recibidos con cargo al citado Fondo.

Tercero.-Se requiere al Tribunal de Cuentas para que exija de las Corporaciones Locales que aún no la hayan hecho la remisión urgente de la documentación justificativa de la recepción y posterior aplicación de la subvención concedida al amparo de la ejecución de la Ley 24/1983, dando cuenta de las actuaciones que proceda a la Comisión Mixta de Relaciones con el propio Tribunal de Cuentas.

Cuarto.-Se insta al Tribunal de Cuentas a que en el plazo más breve posible proceda a la remisión de un informe suplementario en base a la documentación sobre conciliación y depuración de cuentas de la

Seguridad Social de los dos últimos ejercicios, elaborados por la Comisión para el estudio de las cuentas y Balances de la Seguridad Social.

Quinto.-Se insta al Gobierno a mejorar los estudios que tengan por finalidad la realización de campañas publicitarias, de modo que determinen lo más exactamente posible la duración y alcance de las mismas. Asimismo, a mejorar la difusión en la promoción de ofertas para una adecuada concurrencia empresarial.

Sexto.-Se insta al Gobierno a que los proyectos a adjudicar por el sistema de contratación directa contengan la suficiente información justificativa de la urgencia y la imposibilidad del empleo de la licitación pública. En todo caso, garantizar la concurrencia y exigir el cumplimiento de los plazos que motivaron la calificación de urgencia.

Séptima.-Se insta al Gobierno a dotar de medios personales y materiales al hospital «Ramón y Cajal» con la finalidad de asumir las facultades y responsabilidades que le competen en los órdenes fiscal y contable. Asimismo, a requerir del citado Centro las correcciones necesarias y señaladas en el informe, con el fin de mejorar su gestión administrativa.

Introducción

PRESENTACION DEL INFORME

El Informe anual de 1985, en el que el Tribunal de Cuentas expone el resultado de la fiscalización de la gestión del sector público en este ejercicio, es el tercero que se presenta a las Cortes Generales tras el inicio en la confección de este documento con el referido al año 1983, y el primero tras la aplicación plena de los preceptos contenidos en la Ley de Funcionamiento de 5 de abril de 1988.

La elaboración del presente Informe se sustenta normativamente, tanto en el art. 136.2 de la Constitución y en el 13 de la Ley Orgánica 2/82 de 12 de mayo, como en la Ley de Funcionamiento citada, fundamentalmente en su art. 28, que, como señala en su preámbulo, exige a la Memoria o Informe Anual en el verdadero eje de su función de control de la actividad económico-financiera del sector público.

Las consecuencias más significativas de la aplicación de los preceptos de la Ley son, en primer lugar, la inclusión en el Informe, dentro del análisis de la Cuenta General del Estado, de los resultados de su examen y comprobación que es el soporte de la declaración definitiva sobre la misma, y que hasta este ejercicio la acompañaban en volumen independiente al Informe Anual. De forma que, sin perjuicio de la Declaración sobre la Cuenta que el Tribunal sigue emitiendo de forma diferenciada según prevé el art. 10 de la Ley Orgánica y el 33 de la Ley de Funcionamiento, en este Informe se presenta el resultado del análisis global de la mencionada Cuenta.

La segunda consecuencia es la integración en este Informe de la totalidad de la actuación fiscalizadora de nuestra Institución, con independencia de los Informes remitidos a las Cortes Generales y elaborados a su solicitud. En este sentido en los distintos apartados del Informe se incluyen los resultados de los análisis parciales efectuados de forma que de su conjunción se obtiene, para las distintas partes del sector público, la evaluación global que le merece a este Tribunal la gestión del ejercicio; uniéndose en volumen complementario —aunque formando parte del

Informe— el resultado de las fiscalizaciones especiales que se ha considerado necesario ejecutar sobre ámbitos subjetivos específicos y que no han sido remitidos de forma diferenciada a las Cortes Generales.

Desde el punto de vista formal la estructura de este Informe difiere de la utilizada en el de 1984 dado que se han agrupado los distintos subsectores del Sector Público en: Sector Público Estatal, Seguridad Social y Sector Público Territorial, presentándose cada uno en una parte diferenciada, que junto con la descripción del marco jurídico presupuestario del ejercicio, las observaciones generales y la memoria de las actuaciones jurisdiccionales, completan el Informe Anual de este ejercicio.

La primera parte —Sector Público Estatal— recoge el resultado del análisis de la gestión del Estado, Organismos Autónomos (administrativos y comerciales) y de las Sociedades Estatales, e incorpora como novedad la ya señalada de incluir dentro de su primer apartado el resultado del análisis contable —examen y verificación— de la Cuenta General del Estado.

En esta parte, se expone la fiscalización del sector desde una doble perspectiva: vertical o por programas, mediante el análisis de la gestión del conjunto del Estado y sus Organismos Autónomos a través de la fiscalización de las funciones y programas en que se estructura su actividad; y horizontal o económica, analizándose las áreas de personal y subvenciones.

Tras el análisis de las Sociedades Estatales financieras y de las no financieras —cuyas cuentas se unen en volumen complementario— se completa la primera parte del Informe con las fiscalizaciones específicas de la gestión por el Estado de las correspondientes dotaciones presupuestarias del Fondo de Compensación Interterritorial y la relativa a la contratación administrativa en el ejercicio.

La segunda parte del Informe incluye de forma diferenciada, ante sus específicas circunstancias jurídicas y patrimoniales la gestión de la Seguridad Social, tanto de sus Entidades Gestoras como de los Servicios Comunes. Sus cuentas se incluyen en volumen complementario de forma similar a ejercicios anteriores.

La tercera y última parte del Informe —por lo que se refiere a su contenido de análisis de la gestión—

agrupa la fiscalización de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, con una estructura semejante a la del Informe anterior, y se caracteriza por la multiplicidad de entes —Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas— que gozan, cada uno de ellos, de autonomía para su gestión económica.

Las alegaciones que se unen a este Informe están referidas al Sector Público Estatal y a la Seguridad Social, formuladas por los respectivos gestores a través del Gobierno, y no al Sector Público Territorial, por las especificidades antes indicadas, ni al análisis de la Cuenta General del Estado al considerar este Tribunal que el mismo tiene una naturaleza que lo diferencia del resto del Informe dado que se efectúa por delegación constitucional de las Cortes Generales.

Es necesario indicar que los cuadros anexos que se citan a lo largo del Informe se presentan unidos al final del mismo con un índice propio.

Por último, los volúmenes que se presentan a las Cortes Generales, con independencia de la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado, y que configuran el Informe Anual de 1985 son:

- a) Informe Anual.
- b) Volúmenes complementarios.
 - Fiscalizaciones especiales.
 - Cuentas de la Seguridad Social.
 - Cuentas de las Sociedades Estatales Financieras.
 - Cuentas de las Sociedades Estatales no Financieras.
 - Cuentas de los Entes de Derecho Público.
 - Cuentas del Sector Público Territorial: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

DESCRIPCION DEL MARCO JURIDICO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO

1. Disposiciones generales

El marco jurídico general que regula la materia presupuestaria en el ejercicio 1985, al igual que en

el de 1984, se encuentra con independencia de las características fundamentales establecidas en el art. 134 de la Constitución, en la Ley 11/77, de 4 de enero, General Presupuestaria¹ (en adelante LGP). Esta Ley da un trato diferente, en razón de su distinta naturaleza jurídica al Estado y sus Organismos Autónomos Administrativos (Título II, Capítulo I) a los Organismos Autónomos de carácter Comercial, Industrial, Financiero o análogo (Título II, Capítulo II) a las Sociedades Estatales (Título II, Capítulo III) y la Seguridad Social (Título VIII).

Con posterioridad, una serie de disposiciones de menor rango desarrollan la LGP aunando en ocasiones los aspectos contable y presupuestario y estando vigentes durante la ejecución del Presupuesto de 1985: Orden de 6 de diciembre de 1978 para el Estado², Ordenes³ de 16 de junio y 10 de julio para los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos, y Administrativos respectivamente, y la Orden de 31 de diciembre de 1980⁴ para la Seguridad Social. Todo ello sin perjuicio de la Orden de 23 de abril de 1984 por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de 1985 y de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades Estatales para este ejercicio, así como de la Orden de 24 de abril de 1984, que regula la estructura presupuestaria y las normas para la elaboración de los presupuestos de las Entidades Gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social para 1985.

2. Normas generales que condicionan la ejecución del ejercicio 1985 desde la óptica presupuestaria y contable

a) Ley 50/84, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985

La Ley se estructura en 101 arts., 33 disposiciones adicionales, 5 transitorias y 12 finales, número notablemente superior de artículos y disposiciones en relación con las Leyes de Presupuestos de ejercicios anteriores. A la misma se acompañan 3 anexos relativos a los créditos ampliables, a las operaciones de crédito autorizadas a los Organismos Autónomos y a la asunción de deudas del INI.

Su articulado regula las materias tradicionalmente tratadas en leyes de presupuestos anteriores, con la

siguiente distribución: arts. 1 a 9 de los créditos y sus modificaciones; arts. 10 a 47 de los gastos de personal; arts. 48 a 51 de las operaciones financieras; arts. 52 a 69 normas tributarias; arts. 70 a 79 de los Entes Territoriales; arts. 80 a 84 de los procedimientos de gestión presupuestaria; arts. 85 a 101 supresión y refundición de Organismos Autónomos.

La Ley 50/84 presenta las siguientes características innovadoras del marco jurídico presupuestario:

1) Por segundo año consecutivo se consideran los créditos imputables a los programas de gastos, no sólo con carácter limitativo, sino vinculante, afianzándose, de esta forma, la transformación del tradicional presupuesto administrativo en un presupuesto por objetivos. En este mismo sentido se produce una simplificación de la clasificación económica del gasto, y una mejora de la clasificación funcional y por programas.

2) Al igual que en el ejercicio 1984 y como ya se dijo en el correspondiente Informe Anual de este Tribunal, la regulación en materia de modificación de créditos y de ejecución presupuestaria contenida en los arts. 3 a 9 y en el Anexo I de la Ley 50/1984, amplía considerablemente las facultades atribuidas al respecto a los Departamentos ministeriales y al Ministerio de Economía y Hacienda por la LGP. Esta flexibilidad de la normativa presupuestaria reduce en gran medida el ámbito de proyección del principio de especialidad y contradice, en cierto modo, la necesidad de mantener los objetivos iniciales sin excesivos cambios, característica de un Presupuesto por programas.

A todo ello se une la regulación, dentro de la Ley 50/1984, de diferentes materias relativas a la actividad económico-financiera, lo que constituye una práctica que distorsiona la significación ordenadora de la LGP, que se ve así desbordada por las Leyes anuales de Presupuestos³.

3) En relación a los funcionarios públicos, se reforma el sistema de clases pasivas —en el sentido de acercar este sistema al de la Seguridad Social— y se adecúa el de retribuciones —suprimiendo el incentivo de cuerpo y la dedicación exclusiva y creando dos nuevos complementos retributivos: específico y productividad— en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

4) En la búsqueda de completar el esquema de financiación establecido para las Comunidades Autónomas en la LOFCA y en sus Estatutos de Autonomía se establece en el texto articulado de la Ley 50/84 los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, lo que supone el establecimiento de un mecanismo de financiación del coste efectivo de los servicios transferidos.

5) Por último, y como aspecto especialmente destacable del contenido de la Ley de Presupuestos para 1985, se establecen las bases para una profunda reorganización de la Administración Institucional del Estado, al objeto de reflejar en su estructura los efectos del proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y de racionalizar la gestión de funciones no transferidas. Esta importante reestructuración se regula en el Título VII de la Ley 50/84, estableciéndose en el mismo las normas para llevarla a cabo y supone la autorización para suprimir, a lo largo de 1985 y por la vía del Real Decreto, 133 Organismos Autónomos y crear 6 por refundición de los suprimidos.

Esta Ley ha sido desarrollada, entre otras, por las siguientes disposiciones:

— Real Decreto 306/85, de 20 de febrero, de aplicación de las disposiciones transitorias 3ª, 4ª y 5ª de la Ley 50/84 sobre clases pasivas.

— Circular nº 2 de 11 de marzo de 1985, de la IGAE, por la que se regula el procedimiento a seguir en la tramitación de documentos contables que afecten a las operaciones contempladas en el art. 2 de la Ley 50/84.

— Orden de 15 de abril de 1985 por la que se desarrolla la disposición adicional decimoquinta de la Ley 50/84 relativa a la justificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias por los perceptores de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, posteriormente aclarados por Resoluciones de 30 de mayo y de 2 de julio de 1985.

— Real Decreto 917/85, de 24 de abril, por el que se desarrolla el art. 74 de la Ley 50/84 relativo a la opción para asumir los Ayuntamientos la recaudación en período voluntario y ejecutivo de deudas tributarias.

— Real Decreto 1081/85, de 19 de junio, que desarrolla lo establecido en la disposición final 2ª de la Ley 50/84, sobre procedimiento para la compensación y deducción de débitos y créditos entre diferentes Entes Públicos.

— Orden de 9 de octubre de 1985, por la que se regulan las condiciones de las operaciones de crédito que se conciertan por el Banco de Crédito Local de España, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 73 de la Ley 50/84.

b) Real Decreto 2145/1985, de 23 de octubre

Mediante este Real Decreto se regulan las competencias contables en la Administración Institucional del Estado, señalando las que, en esta materia, corresponden a la Intervención General de la Admi-

nistración del Estado por una parte, y las de los órganos gestores de la contabilidad general, presupuestaria y analítica de los Organismos Autónomos, por otra.

c) Orden Ministerial de 7 de noviembre de 1985

Orden por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 1985, en relación con la contabilidad de gastos públicos.

3. Normas que afectan a la ejecución de los presupuestos de los distintos subsectores del sector público

Con independencia de las puntualizaciones realizadas por la Ley 50/84, de 30 de diciembre, en relación con las Comunidades Autónomas (arts. 75 a 79; disposición transitoria 1ª, disposición final 10ª y 11ª) con las Corporaciones Locales (arts. 43; 70 a 74; disposición adicional 3ª y disposición final 2ª), y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (arts. 9, 83, 84; disposiciones adicionales 25ª, 26ª, 29ª y 31ª; disposición transitoria 3ª y disposición final 2ª; Anexo II p.3) hay que destacar otras disposiciones que subrayan determinados aspectos del marco jurídico presupuestario en los subsectores del sector público.

a) En las Comunidades Autónomas:

Durante el ejercicio presupuestario de 1985 no fueron dictadas normas estatales que afectaran a la ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, por lo que se mantienen las existentes en 1984, tal y como se expuso en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas, para dicho ejercicio. —Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.

No obstante se continuó con la Ley de la Hacienda Pública de Extremadura de 19 de abril de 1985, el proceso de adaptación de los ordenamientos jurídicos que regulan la actividad económica financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas a la Ley General Presupuestaria.

Es necesario destacar, por otra parte, la creación y regulación en el ejercicio 1985 de dos nuevos órganos de control externo de las Comunidades Autónomas: el Consejo de Cuentas de Galicia (Ley 6/1985, de 11 de mayo) y la Sindicatura de Cuentas de Valencia (Ley 6/1985, de 11 de mayo), aunque tan sólo la segunda entra en funcionamiento.

b) En las Corporaciones Locales:

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, que culmina el proceso legislativo

de adaptación del ordenamiento jurídico de la Administración Local a la Constitución 1978ª. En esta Ley se dedica un título completo (el VIII) a las Haciendas Locales, sentando las bases que regirán su actividad económico-financiera, y derogando en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de la misma, la dispersa normativa que regulaba esta materia.

Orden Ministerial de 26 de noviembre de 1985 de revisión del procedimiento de administración y contabilidad de los recursos locales administrados por la Hacienda Pública.

c) En las Entidades Gestoras de la Seguridad Social:

La Orden de 11 de febrero de 1985 por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad de la Seguridad Social, que adapta el plan General de Contabilidad Pública a las peculiaridades de la Seguridad Social. Este Plan será aplicable a las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo que integran el sistema de la Seguridad Social y se irá adaptando a los distintos Centros que configuran dicho sistema.

El Real Decreto 180/1985, de 19 de febrero, que regula el funcionamiento del Fondo de Solidaridad para el empleo constituido en la disposición adicional decimonovena de la Ley 50/1984.

La Orden de 26 de noviembre de 1985 por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio de 1985 para todas las cuentas del sistema de la Seguridad Social.

d) En las Sociedades Estatales:

La resolución de 7 de febrero de 1985 sobre remisión de información económico financiera por empresas y entes públicos a la Intervención General de la Administración del Estado.

4. Sentencias del Tribunal Constitucional que afectan a la normativa presupuestaria

Se han planteado diversos recursos ante el Tribunal Constitucional por supuesta inconstitucionalidad de determinados preceptos de la normativa presupuestaria de 1985:

a) En relación a la Ley 50/1984, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1985, ha declarado:

Que el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», contenido en la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), capítulo 4, art.

46. concepto 483, Programa 311 A, es inconstitucional. El referido inciso estaba contenido en la rúbrica presupuestaria de las dotaciones para transferencias corrientes a las Centrales Sindicales para la realización de actividades socio-culturales, formación de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras (STC 72/1985).

b) En relación a la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, ha declarado:

Que es inconstitucional la referencia contenida en el art. 74 (relativo al órgano que deba acordar la sustitución de las obras que integran la relación de proyectos que componen el Fondo de Compensación Interterritorial, cuya ejecución no puede realizarse durante el ejercicio previsto cuando dicho proyecto corresponda a una competencia transferida a una Comunidad Autónoma): «al Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma», debiendo entenderse el mandato legal referido a la Comunidad Autónoma, sin previsión de órgano concreto alguno de la misma.

Que es inconstitucional la siguiente parte del art. 10.2 (relativo a los requisitos para solicitar la dispo-

sición de tesorería de los créditos destinados a financiar obras comprendidas en el Fondo de Compensación Interterritorial): «En que se relacionen los datos relativos a las obras ejecutadas, adquisiciones realizadas o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior. Del importe correspondiente a cada libramiento trimestral se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediato anterior que no hayan sido utilizadas para inversiones efectuadas» (STC de 13 de octubre de 1988).

c) En relación a la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, ha declarado:

Que el inciso final del párrafo tercero de la disposición final primera de la Ley 30/83 (la modificación de la Ley 41/1981 de 28 de octubre de cesión de Tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña) «y modificada en los términos que señala la presente Ley en las materias referentes al alcance y condiciones de la referida cesión de tributos del Estado», en cuanto afecta a los tributos mencionados en el número 1 de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, es inconstitucional. (STC 181/88).

NOTAS

¹ Derogada por el Real Decreto Legislativo 1091/88, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que lleva a cabo una regularización, actualización y armonización de las disposiciones legales vigentes de carácter permanente en materia de gestión presupuestaria contenidas en las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977 (DF 3^a Ley 21/1986 y DF 1^a Ley 33/1987).

² Derogada por la de 31 de marzo de 1986 que aprueba la Instrucción de Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado.

³ Derogadas por la de 31 de marzo de 1986 que aprueba la Instrucción de Contabilidad de los Organismos Autónomos.

⁴ Derogada por la de 22 de diciembre de 1987 sobre contabilidad y seguimiento presupuestario de la Seguridad Social.

⁵ La resolución de este problema de seguridad jurídica fue una de las causas que aconsejaron elaborar el texto refundido de la LGP al que se hizo referencia anteriormente.

⁶ Por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Observaciones Generales

Del contenido del Informe Anual sobre la gestión del Sector Público en 1985 se deducen las Observaciones Generales que se exponen en este epígrafe. A continuación se presentan las mismas estructuradas por apartados del Informe, con la excepción de las referidas al 1.1 del Sector Público Estatal dado que este apartado recoge el desarrollo de la Declaración Definitiva sobre la Cuenta General del Estado que emite este Tribunal de forma diferenciada, y de acuerdo con lo prevenido en el art. 10 de su Ley Orgánica.

SECTOR PUBLICO ESTATAL

Análisis de la liquidación de los Presupuestos del Estado y sus Organismos Autónomos

Los Presupuestos de Gastos del Estado y de sus Organismos Autónomos, aprobados inicialmente por las Cortes Generales han sufrido durante el ejercicio modificaciones que los han elevado en un 16% como resultado de aumentos por 2,2 billones de Ptas. y disminuciones por 0,7 billones de Ptas. El análisis efectuado por este Tribunal ha puesto de manifiesto que junto a modificaciones justificadas había otras en las que las causas aducidas no justificaban plenamente las modificaciones efectuadas como: presupuestaciones por defecto de ciertas partidas de gasto de cuantía fácilmente determinable con carácter inicial o incorporaciones de remanentes debidos a presupuestaciones excesivas en ejercicios anteriores.

El conjunto total de gastos del Estado y sus Organismos Autónomos ha experimentado un incremento respecto al ejercicio 1984 de 0,8 billones de Ptas., equivalente a un 9% junto a un correlativo incremento de los ingresos de 0,5 billones de Ptas. que ha supuesto en términos relativos un incremento de

cerca del 6%. Las vertientes de gasto que más han crecido han sido los gastos financieros —debido al crecimiento del endeudamiento público— que han supuesto un crecimiento de 0,4 billones de Ptas. (un 68%), y las transferencias de capital que con un incremento del 58% en términos relativos, han venido motivadas básicamente por el saneamiento de empresas vinculadas al INI. Por lo que se refiere al crecimiento de los ingresos en el ejercicio, con excepción de los ingresos financieros, el componente más destacado es el de los impuestos entre los que los indirectos aumentaron cerca del 13% y los directos un 10%. En términos generales sería necesario que junto con las cuentas rendidas a este Tribunal se explicasen, de forma específica y motivada, aquellas variaciones interanuales que son consecuencia de cambios en los criterios contables.

El grado de ejecución de los presupuestos ha alcanzado cerca del 90%, que ha implicado unos remanentes de crédito de 1,1 billones de Ptas. Los capítulos que peor ejecución han tenido han sido el de inversiones con un 75%, activos financieros con un 77% y gastos corrientes con un 81%. Por lo que se refiere a los grupos de funciones las que han tenido menor ejecución ha sido el grupo 8 «Reconversión Industrial» con un 79% y el 6 «Regulación Económica General», con un 82%. El presupuesto de ingresos en términos generales ha tenido una ejecución notablemente ajustada a las previsiones con una mínima desviación por defecto de menos del 2%.

El análisis efectuado por este Tribunal de las desviaciones en el presupuesto de gastos y su relación con las modificaciones de crédito pone de manifiesto que en muchas ocasiones las desviaciones son debidas a falta de rigor en la presupuestación, probablemente por la utilización de técnicas incrementalistas que resultan imperfectas, y a la aprobación de ciertas modificaciones de crédito innecesarias, por lo que es recomendable un perfeccionamiento en la presupuestación

y especialmente un mayor rigor en la aprobación de las modificaciones al alza de créditos.

Por último se recomienda por este Tribunal el perfeccionamiento del análisis ex-post de los presupuestos con la elaboración de memorias de ejecución presupuestaria pertinentes y cuya carencia condiciona notablemente el análisis a efectuar sobre la gestión presupuestaria del ejercicio.

Análisis de la gestión económico-financiera del Estado y sus Organismos Autónomos

La fiscalización efectuada por este Tribunal sobre la gestión económica del Estado y sus Organismos Autónomos en el ejercicio de 1985 ha utilizado como fuente de análisis la ejecución de los presupuestos por programas. Este ejercicio es el segundo en que los Presupuestos Generales del Estado introducen como vinculante una estructura por programas por lo que se han observado insuficiencias y limitaciones significativas en su utilización aunque con mejoras y avances en relación al ejercicio anterior.

La actividad del Estado en el ejercicio se ha estructurado en 10 grupos de funciones que en total han supuesto un gasto público de 8,7 billones de Ptas. y en orden de importancia los más significativos son: Seguridad, protección y promoción social con 2,1 billones de Ptas.; Deuda pública con 1,2 billones de Ptas.; Regulación económica de los sectores productivos con 1,1 billones de Ptas.; Regulación económica general con 0,9 billones de Ptas. y Defensa y seguridad con 0,9 billones de Ptas.

Con carácter general la fiscalización ha dado como resultado la necesidad de continuar el proceso de perfeccionamiento en la presupuestación por programas en aspectos como la imputación a programas concretos de todos los créditos, la coordinación entre el presupuesto de medios y los objetivos, la mejora en la determinación y seguimiento de los indicadores (aspecto este en que se ha observado un avance significativo respecto al ejercicio anterior), en aquellos casos en los que se presenta un cumplimiento de los objetivos deberá coordinarse dicha información con la referida a la ejecución de los presupuestos de gastos, y adscripción a los distintos programas de todos los medios utilizados especialmente de los humanos.

Asimismo se han detectado aspectos de la gestión que requieren una notable mejora como: la gestión de los ingresos propios de los Organismos Autónomos (especialmente Confederaciones Hidrográficas y Juntas de Puerto); el estudio de la posible adaptación de las subvenciones del Estado a estos Organismos Autónomos en función de sus reales necesidades evitando transferencias que suponen exclusiva-

mente un aumento del resultado de los mismos; es necesario una significativa mejora en los procedimientos utilizados por el Estado en relación a las subvenciones tanto por lo que se refiere al aumento de la agilidad en la concesión como en los mecanismos administrativos de seguimiento en el cumplimiento de los objetivos para los que fueron asignadas las subvenciones.

Por último, debe tenerse en cuenta que el ejercicio de 1985 ha sufrido las consecuencias tanto de las transferencias a las Comunidades Autónomas durante el ejercicio —no previstas suficientemente en el momento de la confección de los presupuestos— que se ha dado especialmente en organismos como el ICONA e IRYDA y que se ha manifestado en unas bajas tasas de ejecución y de cumplimiento de objetivos, como el proceso de adaptación a la incorporación en las Comunidades Europeas y que ha afectado a organismos como SENPA, FORPA y Dirección General de Coordinación Pesquera.

En los párrafos siguientes se exponen las observaciones específicas que se consideran más significativas de los programas o ámbitos de gestión que se indican.

Los programas relativos a la potenciación y modernización de los ejércitos han implicado una reducción significativa en su importancia económica que redundará en la obtención del Objetivo de Fuerza 90, detectándose insuficiencias en la imputación a los programas de los créditos o la no correspondencia entre gastos y objetivos, destacándose por último desviaciones significativas en el cumplimiento de objetivos sobresaliendo el de la construcción de portaaviones y fragatas F.F.G.

La gestión del Consejo Superior de Deportes en el aspecto presupuestario ha mostrado deficiencias en la ejecución de capítulos como el 2º y 7º y especialmente en las inversiones que han alcanzado un exiguo 40% de ejecución (dado que los proyectos más significativos no llegaron a realizarse o se realizaron por otros entes gestores); siendo asimismo mejorable, la información en la que este organismo presenta la ejecución presupuestaria especialmente en relación a la coordinación entre el cumplimiento del presupuesto y el alcance de los objetivos; por último se recomienda un control exhaustivo de la aplicación final de las subvenciones concedidas especialmente a las federaciones deportivas ante las insuficiencias detectadas.

En el grupo de función producción de bienes públicos de carácter económico se ha constatado que a pesar de recoger los programas de creación de infraestructuras se destina más del 50% a gastos en operaciones corrientes. Las transferencias a RENFE han alcanzado un importe de 213 mil millones de Ptas. lo

que supone un descenso del 15% respecto al ejercicio anterior, siendo recomendable la unificación en un único programa de los actuales dos existentes de infraestructura y subvención.

Dentro del grupo de función anterior el análisis de la gestión de recursos hidráulicos no ha tenido un seguimiento adecuado de los indicadores establecidos dentro del plan cuatrienal 1983-86 ante la consideración, por parte de la Dirección General de Obras Hidráulicas de la práctica inutilidad del seguimiento dada su ineficacia en la corrección de los objetivos, consideración que no puede ser atendible en una gestión guiada por un presupuesto por programas. El análisis especial de las Confederaciones Hidrográficas ha puesto de manifiesto problemas importantes en la gestión de las tasas recaudadas: determinación de los importes, retrasos en las liquidaciones o saldos elevados pendientes de cobro.

El cumplimiento del Plan de carreteras en 1985 ha presentado aspectos positivos en el subprograma «mejora de la plataforma y pavimentación» pero se han manifestado importantes retrasos en la ejecución del resto de los subprogramas «autovías», y «acondicionamientos» por retrasos tanto en las adjudicaciones de obras como en las ejecuciones de las mismas. El coste para las «autovías» está siendo superior al previsto en un 42% mientras que el coste de los «acondicionamientos» está siendo inferior a lo previsto.

Entre los resultados de la fiscalización de las Juntas de Puerto son de destacar los defectos en la gestión de los ingresos propios así como de los importantes defectos de las cuentas rendidas por estos organismos.

La gestión del organismo Aeropuertos Nacionales necesita una notable mejora en relación a la ejecución de sus inversiones, la coordinación con la Dirección General de Aviación Civil y en su contabilidad y control interno especialmente el área de ingresos. El Tribunal remitirá próximamente una fiscalización específica de este organismo referida al ejercicio de 1987 efectuada a petición de las Cortes Generales.

En este ejercicio se ha efectuado una mejora en la gestión por programas de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones mediante la integración en un solo programa de todas sus actuaciones. Continúa al igual que en el ejercicio anterior la grave situación en la ejecución de gastos sin la correspondiente imputación al presupuesto (por un importe superior a los 25 mil millones de Ptas.) y pagados en algunos casos, de forma indebida, con fondos de la Caja Única del Giro. Por otra parte se propone la supresión de la contabilidad especial de la Sección de Filatelia ingresando en el Tesoro los fondos recauda-

dos así como la supresión de los ingresos percibidos directamente por la Mutualidad General de Funcionarios de Correos y por la Asociación Benéfica de Telégrafos, por las razones que se detallan en el Informe.

La gestión del IRYDA ha estado guiada en 1985 por un presupuesto por programas con un mejor desarrollo que en la generalidad de la gestión pública. El cumplimiento de sus objetivos ha sido superior a las previsiones estando motivadas las desviaciones en la mayor parte de los casos, en la progresiva adaptación a la entrada en las Comunidades Europeas o en el descenso de solicitudes por parte de los agricultores de subvenciones o préstamos que ha alcanzado una reducción de un 45% respecto al ejercicio anterior.

La gestión de Loterías, Apuestas y Juegos de Azar —encontrada en el grupo sexto de funciones— presenta como novedad importante en este ejercicio la creación del Organismo Nacional de Loterías en el que se integran las funciones de loterías y apuestas mutuo-deportivo-benéfica. La ejecución del presupuesto es en general positiva excepto —como en otros ámbitos de la gestión del Sector Público Estatal— en las inversiones reales que sólo alcanzan el 40%. La determinación de los indicadores se considera especialmente adecuada así como el seguimiento de su ejecución que pone de manifiesto una desviación positiva en los indicadores de la Lotería Nacional, especialmente en ventas realizadas y, por contra, desviaciones negativas en los indicadores relativos a la gestión de las apuestas deportivas.

Son numerosos los ámbitos de la gestión de la Dirección General del Patrimonio del Estado que requieren una mejora notable como la gestión presupuestaria, en especial en cuanto a la instrumentación de las modificaciones; la definición de los objetivos e indicadores del programa presupuestario así como la información acerca de la gestión de sus inversiones en la que no figuran datos fundamentales en relación al plan de construcción y modernización de los edificios.

Se debería efectuar un estudio de las necesidades reales y por tanto la adecuación de la plantilla de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre dado el resultado del análisis de este área del organismo y que se expone en el Informe.

En el grupo de función «regulación económica de sectores productivos» se incluyen las subvenciones que se conceden, a través del I.R.A., a las Cámaras Agrarias. El análisis efectuado por este Tribunal permite hacer observaciones especialmente críticas sobre el control que debería efectuar el I.R.A. sobre la gestión de las citadas Cámaras en aspectos como examen de las cuentas que le deben rendir, exigencia de

rendición de cuentas pendientes e insuficiencia en la actividad inspectora.

Como ya se indicó anteriormente el programa de ordenación, fomento y mejora de la producción agraria ha sufrido notablemente la preparación al ingreso en las Comunidades Europeas así como de la transferencia de las funciones del ICONA a las Comunidades Autónomas (si bien se ha detectado cierto retraso en la formulación de los convenios entre este organismo y las Comunidades). No obstante se ha podido apreciar que algunas líneas de ayudas a los agricultores vieron dificultada su ejecución por la tardía aparición de las disposiciones reguladoras. La gestión de los organismos FORPA y SENPA además de estar encuadrada en el programa anterior también son los responsables del programa regulación del mercado y sostenimiento de precios, y son trasladables a este ejercicio las observaciones efectuadas en el anterior Informe Anual acerca de la necesaria mejora en la coordinación de ambos organismos especialmente del refuerzo del control del FORPA sobre el SENPA.

El último grupo de funciones en los que se estructura la gestión del Estado y de los Organismos Autónomos, analizados en este Informe Anual es el de Reconversión, Reindustrialización y desarrollo empresarial. La actividad del sector público dirigida a alcanzar los objetivos de la reconversión industrial se manifiesta a través de una triple vertiente: gasto público directo (a través de los presupuestos del Ministerio de Industria, INI, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e INEM), créditos y avales concedidos por el Banco de Crédito Industrial y por último gastos fiscales producidos por empresas en reconversión.

Por lo que se refiere al primero de los componentes anteriores se constata una mejora en relación al ejercicio anterior en áreas como la unificación en un único programa de las dotaciones presupuestarias, y mejora en el seguimiento de su ejecución, notablemente superior al ejercicio anterior y debido en buena medida a la simplificación de trámites producidos. (No obstante el sector textil ha presentado una especial lentitud en la tramitación y ejecución de las subvenciones). Es necesario insistir en la observación efectuada en el Informe anterior relativa a la dedicación mayoritaria (76%) a operaciones corrientes, es decir, financiar mediante estas fuentes el saneamiento económico de las empresas más que su capitalización.

Se recomienda que se refuerce el control administrativo sobre el cumplimiento por las empresas de los objetivos previstos especialmente en lo referente a la presentación anual de un informe detallado sobre el citado cumplimiento. En cuanto a la ejecución de los objetivos generales se puede decir que ha sido eficaz especialmente en el de la disminución de la plantilla laboral que de una reducción prevista desde 262.000 hasta 195.000, se ha alcanzado un 77%, superán-

dose las previsiones en sectores como naval-grandes astilleros.

De los otros dos componentes que coadyuvan al proceso de reconversión Industrial, Crédito oficial y beneficios fiscales, sólo se ha podido analizar el primero dado que la Secretaría General de Hacienda no ha facilitado a este Tribunal el importe global al que han ascendido los referidos beneficios fiscales. Por lo que se refiere al crédito oficial se ha comprobado el correcto cumplimiento de la normativa aplicable al respecto poniéndose de manifiesto que el total de créditos y avales concedidos durante 1985 ascendió a 134.347 millones de Ptas. y los formalizados a 118.277 millones de Ptas.

Análisis especial de personal y subvenciones

La fiscalización de los gastos de personal en el ejercicio ha dado como resultado, en cuanto al cumplimiento de la legalidad, anomalías o deficiencias como: ajustes de las dotaciones presupuestarias efectuadas con retraso o denotando deficiencias notables en las previsiones (especialmente en la Dirección General de Correos) o imputaciones presupuestarias de gastos a artículos o capítulos indebidos. Por otra parte se proponen por este Tribunal desarrollos normativos en la línea indicada en el Informe sobre las retribuciones en especie y las asignaciones por destinos en el extranjero.

El Tribunal ha efectuado en este ejercicio un análisis especial de las subvenciones y ayudas concedidas al sector privado que supusieron cerca de 0,5 billones de Ptas. de gasto.

Se han puesto de manifiesto en cuanto a la normativa y procedimientos de concesión aspectos que necesitan una importante mejora como el perfeccionamiento de la ejecución de los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad; mayor agilidad en la promulgación de las disposiciones reguladoras y homogeneidad en el contenido de las convocatorias en cuanto a plazos, requisitos, etc. El control efectuado sobre la gestión y justificación de estas subvenciones, además de defectos en cuanto a las imputaciones presupuestarias, ha incidido de forma especial en la gestión administrativa de las concedidas a sectores económicos productivos observándose disfunciones y aspectos mejorables como la coordinación con las Comunidades Autónomas, regulación normativa de líneas de ayuda que permitan una mayor eficacia en la gestión, mejora en los procedimientos de inspección sobre los beneficiarios así como en la justificación de los gastos debiéndose efectuar un control especial de que los beneficiarios estén al corriente de sus obligaciones tributarias según lo dispuesto en el Orden Ministerial de 15 de abril de 1985.

Sociedades Estatales no financieras

El examen y comprobación formal efectuado por el Tribunal de las 314 cuentas de Sociedades Estatales en las que el Estado participa de forma mayoritaria, directa o indirectamente ha dado como resultado la necesaria mejora en aspectos como la correspondencia entre los distintos estados contables de síntesis en las áreas de amortizaciones, previsiones y existencias, adaptación completa al Plan General de Contabilidad, incremento de información contenida en las Memorias hasta acercarse a las exigencias del art. 46 de la cuarta directriz de la CEE y por último mayor rigor en la contabilización y aplicación de las subvenciones percibidas.

Del examen de las cuentas readidas por las sociedades se deduce que hay 138 en las que el saldo de la cuenta de pérdidas y ganancias es deudor (de las 52 sociedades que presentan saldo cero en algunos casos se debe a que la subvención concedida es idéntica a la pérdida contable siendo el caso más representativo el de RENFE). Un número importante de estas sociedades ven reducido su patrimonio por debajo de las dos terceras partes de la cifra de capital social por lo que estarían obligadas a reducir capital en las condiciones exigidas por la legislación de Sociedades Anónimas situación que este Tribunal recomienda se subsane en los términos previstos por la misma legislación.

En 1985 se han remitido a este Tribunal estados financieros consolidados elaborados por los grupos INI e INH (siendo en este segundo grupo el primer año de formación). Sería recomendable que, como señala la séptima directriz de la CEE, la formación de estos estados se convirtiera en una práctica permanente para los tres grupos empresariales públicos.

Del examen de los estados agregados del INI se deduce que continúa el desequilibrio en la estructura financiera, ya señalada en anteriores ejercicios pues las inversiones permanentes en inmovilizados y gastos amortizables sólo se hallan financiados en el 19% por los fondos propios, lo que origina una elevada carga financiera que supera a las pérdidas experimentadas en una cifra próxima a los 100 mil millones de Ptas.

El análisis de la ejecución de las inversiones previstas en los Planes de Actuación, Inversiones y Financiación —que durante este ejercicio alcanzaba para los tres grupos 744 mil millones de Ptas.— ha dado como resultado una ejecución superior a las previstas en los grupos INI e INH —en un 70 y 121% respectivamente— y menor a la previsión inicial en el grupo de la Dirección General del Patrimonio —con una ejecución del 97%—.

En el cuerpo del Informe se detallan los casos de

las desviaciones, por divisiones empresariales y empresas concretas, en los distintos tipos de inversiones. Se destaca la fuerte afectación en el grupo INI de los acuerdos entre empresas del sector eléctrico sobre intercambios de activos que supuso un aumento de 0,5 billones de Ptas. en el inmovilizado material de ENDESA así como de una disminución del fondo de maniobra de esta sociedad; la división de automoción presentó una desviación positiva como consecuencia de la subrogación por el INI de la deuda de SEAT por un importe de 168 mil millones de Ptas. En los otros dos grupos las desviaciones más significativas son las positivas en el INH debido al traspaso a CAMPSA del inmovilizado material afecto a la actividad de productos petrolíferos (si bien en este grupo se han producido reducciones significativas en inversiones programadas en otras sociedades); y el cumplimiento del 30% en las inversiones previstas por Tabacalera, perteneciente al grupo del Patrimonio.

La financiación de las inversiones programadas en los PAIF del INI ha presentado desviaciones notables dado que todas las fuentes de financiación han resultado superiores a las previstas, así las aportaciones del Estado fueron mayores dado que ante la subvención concedida a Altos Hornos del Mediterráneo, en las aportaciones financieras realizadas por el INI a sus sociedades superaron en un 47% las previsiones en empresas como CETMESA y SEAT, necesidades financieras que se amortiguaron ante las desinversiones habidas en el año y no previstas fundamentalmente en ALUGASA y SECOINSA.

Por lo que se refiere a la ejecución de la financiación prevista en los PAIF de los otros dos grupos se señala que las desviaciones en el INH fueron debidas a la no previsión de la reestructuración de CAMPSA y el incremento de la financiación ajena en la empresa EMP; mientras que en el grupo del Patrimonio las empresas que requirieron mayor financiación fueron IMEPIEL y Agencia EFE mientras que tuvieron desviaciones negativas en la financiación prevista las empresas TABACALERA y MERCASA.

Sociedades Estatales financieras

En el apartado del Informe que se refiere a las Sociedades Estatales Financieras se ha evaluado la gestión económica del sector financiero público en 1985, mediante el examen de las cuentas y a través del análisis de determinados aspectos de aquélla como el funcionamiento del sistema de seguro de crédito a la exportación y los gastos de publicidad del sector.

Con relación a las verificaciones llevadas a cabo en CESCE y en el Consorcio respecto a riesgos comerciales, se ha comprobado que el Consorcio no actúa como un verdadero reasegurador, ya que tanto

en el inicio de una operación de seguro, como en el seguimiento y conclusión de la misma, no tiene la información ni la capacidad de decisión que caracteriza a esta actividad. El contrato de excedente de capitales en base al cual se produce el reaseguro obligatorio por parte del Consorcio es un contrato de los llamados "ciegos", en los que la única información es la contenida en los borderós de cesiones y siniestros. Por otra parte, de los 205 millones de Ptas. que aparecen en la Memoria de CESCE para 1985 como gastos en informes por análisis de riesgos, 163 millones, es decir, casi un 80%, corresponden a las pólizas global y global especial, las cedidas, por tanto, al mercado reasegurador.

Destaca también el análisis realizado que, aunque el reasegurador (Consorcio) comparte, en principio, la suerte de la cedente (CESCE) y, por tanto, ante desviaciones de fondos, agravamiento del riesgo, etc., no tendría que indemnizar al asegurado (Banco Exterior de España), el reasegurador no dispone de la información de que puede disponer la cedente, con respecto a los hechos citados, en las distintas operaciones. Además, respecto al ejercicio del derecho a inspección del Consorcio sobre la cedente, sólo se ha producido en una operación, lo que pone de manifiesto el escaso control del reasegurador sobre las operaciones, que no lleva a cabo el seguimiento de las mismas aun cuando el importe del riesgo a su cargo aumenta paulatina y considerablemente por modificaciones que se plasman en los citados borderós.

En relación con las verificaciones efectuadas sobre riesgos políticos y extraordinarios se ha comprobado que CESCE, en la actividad aseguradora que lleva a cabo por cuenta del Estado, en la contratación del seguro de crédito a la exportación, no dispone en la legislación vigente de directrices o criterios técnicos a los que adaptar la aceptación de los mismos, teniendo, al respecto, una amplia discrecionalidad, que no permite efectuar el necesario control de eficiencia en el uso de los fondos públicos destinados a tal actividad. Por otra parte, no realiza una imputación de costes, en la contratación que lleva a cabo por cuenta del Estado, con separación de la de su propia actividad, por lo que la retribución que percibe del 20% de las primas efectivamente cobradas del exportador, no puede contrastarse con el coste real, resultando muy mejorables los procedimientos de control e información en las relaciones entre CESCE y el Consorcio en lo que atañe al seguro de crédito a la exportación, por este tipo de riesgo.

Respecto al análisis efectuado sobre los gastos de publicidad de las Entidades Financieras Públicas, destaca el volumen de los del ICO y de los Bancos Hipotecario, de Crédito Industrial y de Crédito Agrícola, entidades que han satisfecho, en el periodo analizado, el 67,7% del total de los mismos. En el total acumulado del periodo analizado el concepto de ma-

yor importe corresponde a «Gastos del desarrollo y promoción de imagen» seguido por el de «Publicidad y propaganda». En el Informe se recogen los 25 mayores perceptores, por concepto de gasto, destacando el importe percibido por TVE que representa al 31% del total cobrado por aquéllos. Se refleja, además, en el Informe la dispersión de medios de comunicación utilizados por el Banco de Crédito Agrícola y el Banco Exterior de España y, en menor cuantía, por la Caja Postal y Musini, frente a la concentración que se observa en las restantes entidades.

Ente Público Consejo de Administración del Patrimonio Nacional

En cuanto a las verificaciones llevadas a cabo en el Ente Público Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, destaca el retraso con que se rindieron al Tribunal las cuentas del ejercicio 1985, la falta de realización total de las transferencias señaladas en la disposición transitoria de la Ley 23/82, el que no se haya formado por los servicios de la Entidad el inventario de bienes con origen en las donaciones hechas al Estado a través del Rey y los demás bienes y derechos que se afectan al uso y servicio de la Corona, así como una incorrecta presupuestación, fundamentalmente en la previsión de los ingresos patrimoniales.

Fondo de compensación interterritorial

Respecto a las dotaciones presupuestarias del FCI gestionadas por el Estado y sus Organismos Autónomos durante 1985, pueden efectuarse, a modo de síntesis las siguientes observaciones:

No siempre ha existido una diferenciación clara entre las dotaciones vinculadas al Fondo de las de los propios centros gestores, financiándose proyectos de forma conjunta con créditos de una u otra procedencia.

Se ha respetado el destino territorial de los créditos, salvo la incidencia que puedan tener los remanentes negativos de la Dirección General de Carreteras para algunas Comunidades Autónomas.

Los créditos no incorporados en el ejercicio 1985, procedentes de remanentes del ejercicio anterior, no han sido transferidos a las correspondientes Comunidades Autónomas, incumpliendo lo previsto en el art. 12 de la Ley reguladora del FCI.

Contratación administrativa

El examen de los contratos administrativos celebrados en 1985, que fueron remitidos a este Tribunal en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 6 de la Ley

de Contratos del Estado, permite formular las siguientes observaciones:

Habiéndose detectado en numerosas ocasiones la falta de remisión de los contratos indicados, así como considerables retrasos en su envío y el defecto de documentos de los que deben integrar el extracto de expediente que ha de acompañarles, se considera primordial instar a los distintos Departamentos, Centros y Organismos de la Administración, con facultades propias o delegadas en materia de contratación administrativa, para que remitan al Tribunal de Cuentas los contratos que celebren, en la forma y con la documentación complementaria que se determina por los artículos 6 de la Ley de Contratos del Estado, desarrollado por el 18 de su Reglamento, y 39 y 40 de la Ley de Funcionamiento de este Tribunal, dado que los resultados de la fiscalización de esta materia vienen determinados en gran medida por la efectividad de dicha remisión y por la manera de realizarla en tiempo y forma.

Respecto de la tramitación en general de los contratos administrativos, y como consecuencia del examen realizado, parece procedente insistir sobre que la producción de los distintos actos administrativos que constituyen el proceso contractual debe realizarse por el orden establecido en la Ley, sin que puedan anticiparse actos posteriores respecto de otros anteriores por una pretendida urgencia en la tramitación, y en la forma determinada en ella, sin que puedan sustituirse actuaciones por otras distintas a consecuencia de una mal entendida «economía procesal» así como que la adjudicación de los contratos ha de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», cualquiera que hubiese sido el procedimiento seguido, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 38 de la Ley de Contratos, salvo en los casos exceptuados por este precepto.

En las adjudicaciones por el sistema de subasta debiera reiterarse la necesidad del informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en los casos en que, por apreciarse temeridad en la baja ofrecida por el licitador más económico, se adjudique definitivamente el contrato a la siguiente oferta no incurso en aquella presunción, o bien reconsiderarse el carácter preceptivo de dicho informe.

En cuanto a las adjudicaciones por concurso parece procedente instar a la Administración para que en los Pliegos por los que se rigen se expresen los criterios básicos con sujeción a los cuales haya de realizarse el análisis de las proposiciones presentadas a la licitación y para que, correlativamente, al producirse las adjudicaciones se indiquen, bien directamente, bien por remisión a los correspondientes informes técnicos emitidos, las razones concretas en las que se base la adjudicación recaída.

Respecto de los contratos adjudicados directamente

se han observado distintas deficiencias que parecen derivarse de una indebida extensión de la discrecionalidad propia de este sistema así como de la escasez de disposiciones que regulan su funcionamiento. Dichas deficiencias pueden resumirse de la manera siguiente:

— Con casi absoluta generalidad no se justifican en los respectivos expedientes de contratación las razones de haberse dirigido las invitaciones para formular ofertas cerca de determinadas empresas, normalmente por el mínimo legal de tres, observándose en algunas ocasiones que estas invitaciones se dirigen para obras similares a las mismas empresas, con igual resultado de elegirse siempre al mismo adjudicatario. Por lo que se estima conveniente exigir en general aquella justificación de las consultas realizadas.

— Con análoga generalidad tampoco se documentan en los expedientes de contratación las gestiones realizadas en promoción de ofertas, ni tampoco su entrada en el Organismo contratante; echándose también en falta medidas que garanticen el secreto de las proposiciones recibidas. Extremos a los que debería atenderse mediante la normativa adecuada.

— Con relativa frecuencia se observa que las ofertas recibidas llevan fecha anterior a la de aprobación del expediente de contratación, con apertura del procedimiento de adjudicación, e incluso a la de aprobación técnica del proyecto o aún de su supervisión, alegándose razones de rapidez en la tramitación. Por lo que se estima conveniente prohibir expresamente esta práctica que encierra la anomalía de solicitar y recibirse ofertas de los interesados antes de estar definitivamente determinadas las condiciones técnicas, económicas y jurídicas del contrato al que se refieren.

Se considera imprescindible dotar a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, del Ministerio de Economía y Hacienda de los adecuados medios jurídicos, personales y materiales, necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, fundamentalmente respecto del Registro de Contratos, examen de los expedientes recibidos y realización de encuestas e investigaciones sobre la contratación estatal; clasificación de contratistas de obras y de asistencia técnica y su extensión a los suministradores y elaboración y publicación en tiempo oportuno de los índices mensuales de precios.

SEGURIDAD SOCIAL

El examen y comprobación de las cuentas del Sistema de la Seguridad Social ha dado lugar, al igual que en ejercicios anteriores, a que este Tribunal emita

una calificación general negativa sobre las mismas, pronunciamiento que, junto con las motivaciones más importantes, se presenta como último epígrafe de esta parte del Informe.

El presupuesto inicial del Sistema de la Seguridad Social ascendió a 3,5 billones de Ptas., tanto en gastos como en recursos. La ejecución del presupuesto de recursos fue aproximadamente del 100% representando las cotizaciones el 76% del total de los ingresos —exponiéndose en el Informe los hechos que han producido un incremento neto del 9% respecto a los ingresos por cuotas en 1984— y las transferencias del Estado el 21% lo que supone un aumento de 1,05 puntos respecto al ejercicio anterior.

El gasto total neto del Sistema ascendió a 3,6 billones de Ptas. El concepto de gasto más importante fueron las pensiones con 2,1 billones de Ptas. lo que supuso un incremento del 13% con relación al ejercicio anterior habiendo experimentado una revalorización media del 7% y un incremento del 2,7% en el número de pensiones, pasando la pensión media de 25.729 a 28.468 Ptas. En el Informe se indica la importancia relativa y el incremento experimentado en los otros conceptos de gasto: asistencia sanitaria, servicios sociales, administración y operaciones de capital, habiendo tenido estas últimas un índice de realización del 84% respecto al presupuesto inicial.

En el Informe se recogen las observaciones, por grupos de cuentas más significativas, en relación a las faltas de coincidencia entre los datos consignados en el balance consolidado del Sistema elaborado por el Ministerio de Trabajo y la consolidación efectuada por este Tribunal a partir de los balances de cada una de las Entidades. La situación patrimonial del Sistema a partir de los datos del balance elaborado por este Tribunal, indica un aumento en el inmovilizado, una baja de las Existencias, baja que también se produce en los Deudores consecuencia de la labor de depuración de saldos llevada a efecto por las Entidades. Se explica en el Informe las causas que han motivado las modificaciones en cuentas financieras, tanto de activo como de pasivo, así como la disminución, de un 21% en las cuentas de Acreedores.

El análisis de la gestión en 1985 de la Seguridad Social se presenta a través de la realizada por cada una de las Entidades gestoras mediante el análisis de la ejecución del presupuesto y especialmente de la consecución de los objetivos previstos en sus respectivos presupuestos por programas.

En el Informe se presentan, así mismo, los resultados de la fiscalización específica efectuada sobre las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. La integración del balance de las Mutuas Patronales —que alcanzaban el número de 150 en este ejercicio

estando asociadas 822.192 empresas con una población protegida de 5,7 millones de trabajadores— en el consolidado del Sistema de la Seguridad Social no es, en opinión de este Tribunal, correcta dado que las cuentas y balances rendidos no distinguen suficientemente el patrimonio propio de las Mutuas, de aquél cuya titularidad corresponde a la Seguridad Social. Se exponen distintos aspectos de las cuentas de estas Mutuas en relación a los resultados de su gestión, gastos de administración o reservas obligatorias.

Otros aspectos de la gestión de la Seguridad Social que se analizan en este Informe Anual son los referidos a la ejecución presupuestaria del Fondo de Solidaridad para el Empleo creado por la disposición adicional 19ª de la Ley de Presupuestos; las consecuencias contables de las relaciones derivadas de los traspasos del INSALUD y del INSERSO a la Generalidad de Cataluña y determinadas consideraciones sobre los regímenes de previsión voluntaria.

Por último se dedica un capítulo especial a la situación a 31 de diciembre de 1985 por Entidades, de la Comisión para el estudio de cuentas y balances de la Seguridad Social. Es necesario poner de manifiesto que por la Intervención General se ha iniciado, coincidiendo con la redacción final de este Informe Anual, el envío de expedientes de traspaso de saldos examinados y aprobados por la Comisión de cuentas. En el dictamen emitido por la Intervención General, sobre las cuentas y balances de 1985 se expone la confianza en la progresiva eliminación de las diferencias de conciliación entre las distintas Entidades que conforman el Sistema de la Seguridad Social y que han sido el motivo fundamental de la no aprobación por las Cortes Generales, a propuesta de este Tribunal, de las cuentas de la Seguridad Social de los ejercicios anteriores.

SECTOR PUBLICO TERRITORIAL

Comunidades Autónomas

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 1985 han presentado, siguiendo la pauta marcada por el Estado, los créditos clasificados por programas. No obstante deberán superarse las insuficiencias, explicables en esta fase inicial, fundamentalmente en cuanto a los objetivos, indicadores y mecanismos de seguimiento.

El análisis del sistema contable existente en la generalidad de las Comunidades permite a este Tribunal recomendar la necesidad de una adaptación al Plan General de Contabilidad Pública.

La rendición de las cuentas de 1985 de las Comunidades —además de efectuarse generalmente fuera

de los plazos marcados legalmente— se ha limitado a la cuenta de liquidación de los presupuestos de las respectivas administraciones generales, teniendo normalmente insuficiencia en la rendición de operaciones patrimoniales y de tesorería.

El gasto general de las Comunidades en este ejercicio ha ascendido al importe, en términos de obligaciones reconocidas, de 1,8 billones de Ptas. lo que supone un incremento del 28% respecto al ejercicio anterior, siendo destacable la disminución del peso específico de las operaciones de capital y el aumento correlativo de las operaciones corrientes que representan este año el 74% del total y alcanzado las transferencias el 46% que hace que la actividad subvencionadora de las Comunidades sea la actividad más importante de la gestión autonómica en este ejercicio, siendo destacable, por contraposición, que las inversiones reales representan sólo un 16% de las obligaciones reconocidas (porcentaje que debe contemplarse en relación al bajo grado de ejecución de éstas que sólo alcanzan el 65%).

Las Comunidades deberán mejorar, según se deduce de las fiscalizaciones efectuadas, la presupuestación dado que es muy elevado el volumen de modificaciones presupuestarias que en conjunto supusieron 0,4 billones de Ptas. e implicaron un aumento cercano al 25% de los créditos iniciales, acercándose en varias Comunidades al 50% de los mismos (si bien este ejercicio sufrió las consecuencias de la asunción de nuevas competencias y correlativas modificaciones de los presupuestos iniciales).

Los ingresos totales durante el ejercicio supusieron 1,8 billones de Ptas. siendo las transferencias corrientes, constituidas fundamentalmente por las del Estado, la parte más importante representando el 57% de los ingresos. Hay que destacar el importante incremento del capítulo 9 de ingresos que supone un aumento del 94% respecto al ejercicio anterior.

La eficacia presupuestaria o grado de ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos ha presentado en este ejercicio bajos valores en Comunidades como Murcia, Madrid, Aragón y La Rioja en el apartado de ingresos y en cuanto a los gastos, con un grado global de ejecución del 85%, son de destacar los índices de ejecución más bajos en las Comunidades de Cantabria, Asturias, Baleares, Madrid y Murcia.

Los resultados globales de la gestión presupuestaria presentan en este ejercicio un saldo positivo (diferencia entre derechos y obligaciones reconocidas) de 8.163 millones de Ptas.; si bien siete Comunidades presentan situación de déficit siendo ésta especialmente significativa en Cantabria, Valencia y Andalucía.

El saldo vivo de la deuda pública de las Comuni-

dades Autónomas al final del ejercicio alcanzaba la cifra de 129.447 millones de Ptas. que representa un significativo incremento del 52% respecto al ejercicio anterior siendo de destacar, en este aspecto, las Comunidades de País Vasco, Cataluña, Valencia, Andalucía y Canarias. Además de observarse anomalías generales referidas a la periodificación en la contabilización de las emisiones de deuda, se han puesto de manifiesto incidencias en cuanto a la adecuación a las normativas reguladoras que se exponen en el Informe relativas a las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-León y Extremadura.

Los préstamos y créditos asumidos por las Comunidades Autónomas al final del ejercicio ascendían a 97.097 millones de Ptas. que representaba un aumento del 60% respecto a 1984. El análisis de la contabilización y concesión de los préstamos ha supuesto la presentación en el Informe de incidencias particulares referidas a las Comunidades de Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia.

El endeudamiento total de las Comunidades al final del ejercicio era superior a los 226 millones de Ptas. que implica un acelerado aumento del endeudamiento de las Comunidades que se manifiesta especialmente en Cataluña y País Vasco, si bien la carga financiera anual (suma de los intereses y las amortizaciones) no ha superado en ninguna Comunidad el 25% de los ingresos corrientes, tope fijado por la LOFCA.

Durante el ejercicio la práctica totalidad de las Comunidades han utilizado los avales como forma de ayuda a empresas o entidades. El incremento ha sido importante respecto al año anterior superando el 30% y siendo destacables en términos relativos los concedidos por las Comunidades de Cataluña, País Vasco y Navarra. Las particularidades deducidas del análisis de la legislación así como la contabilización y administración de los avales ha dado lugar a observaciones particulares en las Comunidades de Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Murcia, Navarra y La Rioja.

En las cuentas rendidas se ha observado, como en ejercicios anteriores, la utilización indebida de las operaciones extrapresupuestarias en las que se incluyen operaciones de carácter claramente presupuestario por lo que su no incorporación a la liquidación de los presupuestos desvirtúan la situación real de obligaciones y derechos al final del ejercicio. Esta situación se ha puesto de manifiesto especialmente en las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura, Murcia, Rioja y Valencia.

Las transferencias que el Estado ha remitido a las

Comunidades Autónomas durante el ejercicio ha alcanzado el importe de 321.506 millones de Ptas. No obstante, no ha sido posible la conciliación con los importes ingresados en las cuentas de las Comunidades en un 12% dado que el receptor y perceptores utilizan criterios distintos o que éstos no imputan correctamente las transferencias percibidas. Estos defectos deberían ser corregidos a iniciativa de la Administración General del Estado, dado que no es admisible el desconocimiento real del coste que para el Estado ha supuesto las transferencias a las Comunidades en cada ejercicio.

Las dotaciones presupuestarias del Fondo de Compensación Interterritorial en el ejercicio ascendieron a 205 mil millones de Ptas. de los que 53 mil gestionó el Estado y 152 mil las Comunidades. En el Informe se constatan deficiencias en cuanto a la necesaria mejora en la identificación de los créditos afectos al Fondo dentro de los generales de las Comunidades, así como la necesidad de homogeneizar los criterios seguidos por el Estado y las Comunidades para determinar el grado de ejecución de los fondos. En el Informe se efectúa un análisis de los proyectos en los que se ha concretado el Fondo de 1985 siendo destacable que los sectores vivienda, carreteras y educación han disminuido su peso relativo en relación al ejercicio anterior habiendo aumentado la importancia de los proyectos relativos a los sectores de obras hidráulicas y agricultura.

Corporaciones Locales

El análisis de las liquidaciones de presupuestos de las Corporaciones Locales se efectúa a través de los agregados de cuatro grupos de Corporaciones que se definen en el Informe. En este ejercicio los ingresos corrientes suponen entre el 75 y el 85% del total de recursos generados siendo en las Diputaciones provinciales los impuestos indirectos la primera fuente de financiación en tanto que en los Ayuntamientos son las transferencias corrientes.

El principal componente de financiación a las Corporaciones Locales desde el Estado es el Fondo Nacional de Cooperación Municipal que ha supuesto 270 mil millones de Ptas. para los Ayuntamientos y 17 mil millones para las Diputaciones y Cabildos, significando incrementos del 6,8 y 0,4%, respectivamente, en relación al ejercicio anterior, exponiéndose en el Informe observaciones del Tribunal acerca de los criterios de distribución de este Fondo.

En cuanto a los gastos es destacable la diferencia de importancia relativa de los del personal en las Diputaciones (15% del total) y Ayuntamientos (en torno al 30%), así como una notable mayor importancia de los gastos de transferencias en las Diputaciones. Se observa igualmente un mayor endeudamiento de los mu-

nicipios respecto a las Diputaciones que dedican un 5% de los gastos a la carga financiera mientras que en los Ayuntamientos dichos gastos suponen en torno al 10%. Apreciándose por último una mayor importancia de las inversiones en los municipios que en las Diputaciones. Por lo que se refiere a la liquidación de presupuestos los tres grupos de Ayuntamientos presentan superávit en sus cuentas mientras que el conjunto de Diputaciones tienen déficit, si bien debido fundamentalmente al resultado negativo de las Diputaciones de Guipúzcoa y Vizcaya.

La gestión presupuestaria de las Corporaciones se analiza a través de una serie de ratios o indicadores que muestran además de los estrictamente presupuestarios —participación en ingresos y gastos de los corrientes y de capital o ejecución de los presupuestos y de contrados— ratios de gestión como gasto y tributación por habitante y eficacia de la gestión tributaria y recaudatoria; y por último, ratios económicos como situación de solidez y liquidez y ahorro y endeudamiento.

El examen de la Contratación administrativa local se ha efectuado por el Tribunal a través del examen de determinadas muestras de contratos distribuidos por grupos de corporación tal y como se detalla en el Informe. El análisis se ha centrado especialmente en los contratos de obras habiéndose detectado incidencias en las fases de preparación del contrato, selección del contratista y ejecución de los contratos. Por lo que se refiere a la preparación de los contratos si bien en general se ha cumplido la normativa reguladora se debería mejorar el reflejo en los expedientes de los proyectos técnicos así como en cuanto a la tramitación y autorización de los procedimientos de apertura de las adjudicaciones contractuales. Es general el respeto a los principios de publicidad y libre concurrencia en la selección de contratistas según el examen efectuado por este Tribunal, habiéndose puesto de manifiesto la utilización de la contratación directa sin justificar suficientemente la utilización de esta vía de adjudicación. Por lo que se refiere a la ejecución de los contratos se ha superado en un número importante de los examinados el plazo de ejecución, llegando incluso al doble del previsto, y no habiéndose adoptado las medidas que eran exigibles según la normativa vigente.

El primer aspecto que se analiza en el apartado de fiscalización de la gestión local es el de las subvenciones originadas por la Ley 24/83 de 21 de diciembre de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. El total de subvenciones concedidas ascendió a 128.421 millones de Ptas. que se repartieron entre 268 corporaciones. En el Informe se exponen los resultados del análisis efectuado sobre el proceso de solicitud, informe de la Intervención General, entregas a cuenta y justificación de las subvenciones. Asimismo se incluyen los resultados de

fiscalizaciones realizadas *in situ* de las corporaciones de Madrid, Barcelona, Valencia y Consorcio de Aguas de Oviedo. Como conclusión de las actuaciones de este Tribunal se destaca el hecho del carácter excepcional de esta vía financiadora y la solución que debe suponer la aplicación de las previsiones de la Ley 39/88 de Regulación de las Haciendas Locales.

La fiscalización de las cuentas de recaudación se incorpora en este Informe ante el cambio que ha introducido en este área la supresión a partir de 1987 de la figura del Recaudador. La fiscalización se ha realizado sobre las cuentas de recaudación de Ayun-

tamientos de más de 5.000 habitantes que, sin contar aquellos territorios sobre los que no ha podido efectuarse el referido análisis, suponen 892 Ayuntamientos, habiendo rendido el 84% de las cuentas los recaudadores, personas físicas. El resultado del control de legalidad de las cuentas se expone en el Informe, así como el de la eficacia recaudatoria que en general, muestra que tanto en período voluntario como ejecutivo, las Diputaciones provinciales alcanzan los indicadores más altos y los recaudadores, personas físicas, ocupan los últimos puestos en eficacia recaudatoria.

Sector Público Estatal

I. ANALISIS DE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO

La nueva redacción dada por el art. 21 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 a los arts. 132, 135 y 136 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aplicable en virtud de la disposición transitoria decimoquinta de la primera Ley citada a las Cuentas del ejercicio 1985, ha determinado algunas modificaciones relativas a la Cuenta General del Estado (en adelante CGE) que es conveniente resaltar.

En primer lugar, aunque su ámbito sigue siendo el mismo—Administración General del Estado, Organismos Autónomos Administrativos, y Organismos Autónomos Comerciales Industriales, Financieros y Análogos— se produce la novedad de que son las Cuentas de todos y de cada uno de los Organismos las que forman parte de la CGE, contrariamente a lo que ocurría en la situación anterior, en la que eran las Agregadas (una por cada Subsector de Organismos) las que, junto con la de la Administración General del Estado, integraban aquella.

En segundo lugar, se faculta legalmente a la Intervención General de la Administración del Estado a que pueda formar la CGE aún cuando falten por rendir o se rindan con graves defectos las Cuentas de alguno o algunos Organismos, siempre que tales omisiones o defectos no impidan la elaboración de los Estados Anuales Agregados a que se refiere el art. 135 antes citado, que exige que dichos Estados permitan ofrecer una visión general de la gestión realizada en cada ejercicio por el conjunto de los Organismos Autónomos.

Dada la indeterminación temporal del momento en que debe considerarse remitida la CGE que esta disposición comporta y, en consecuencia, la del «dies a quo» del plazo de seis meses que el art. 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCu) concede para un examen y comprobación, el Pleno del Tribunal de Cuentas entiende

que la nueva normativa debe interpretarse en el sentido de no considerar remitida la CGE hasta tanto no tengan entrada en el Registro del Tribunal los Estados Agregados referidos, supuesta, obviamente, la recepción previa de la Cuenta de la Administración General del Estado y de las individuales de los Organismos Autónomos que se hubiesen integrado en aquéllas.

Por otra parte e idéntica razón, las Cuentas de los Organismos que, bien por no haber sido recibidas por la Intervención General, bien por presentar graves defectos, no hubieran sido incluidas en los Estados Agregados no se consideran integradas en la CGE del ejercicio correspondiente.

1.1. REGULARIDAD FINANCIERA Y CONTABLE (FUNDAMENTACION Y DESARROLLO DE LA DECLARACION DEFINITIVA)

Teniendo en cuenta las disposiciones aplicables, especialmente el art. 10 de la LOTCu y 33 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante LFTCu), se han establecido como objetivos generales del examen y comprobación de la CGE, a que se refieren los artículos citados, los siguientes:

a) Determinar si la CGE se ha presentado de conformidad con las normas que le son de aplicación respecto a plazo, estructura y contenido.

b) Comprobar si la CGE es contablemente coherente en relación a las distintas partes que la integran, a los datos contenidos en la del ejercicio anterior, y a la documentación complementaria y cuentas parciales que le sirven de fundamento.

c) Verificar si los estados financieros que constituyen la CGE se ajustan a los principios que informan la contabilidad pública, y en consecuencia, si son

imagen fiel de la situación económica y financiera, y en cuanto es exigible, de la patrimonial.

d) Valorar el cumplimiento de las normas presupuestarias y contables.

Para la consecución de éstos objetivos, se han aplicado los procedimientos generales establecidos en el art. 33 de la LFTCu, cuyos resultados se exponen a continuación, distinguiendo cuatro apartados principales, referidos, el primero, a los aspectos generales de la CGE en su conjunto, el segundo, a la Cuenta de la Administración General del Estado, el tercero, a las Cuentas de los Organismos Autónomos Administrativos, y el cuarto, a las Cuentas de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o Análogos; y un apartado adicional relativo a los Organismos cuyas Cuentas no se consideran integradas en la General del Estado, al no haber sido posible su inclusión en los Estados Agregados a que se ha hecho referencia anteriormente, por no estar rendidas en el momento de la elaboración de aquéllas o presentar defectos que impidieran dicha inclusión.

1.1.1. Aspectos generales que afectan a la CGE en su conjunto

1.1.1.1. Estructura, contenido y presentación

La CGE correspondiente al Ejercicio 1985, presenta, en general, la estructura y contenido establecidos en las disposiciones que le son de aplicación, y coincide en sus cuantificaciones cifradas con las anotaciones figuradas en las correspondientes Cuentas parciales que le sirven de fundamento, con las excepciones que se indican a continuación.

No se consideran, en efecto, integradas en la CGE, por no haber sido incluidas en los Estados Agregados, las Cuentas de siete Organismos Autónomos de carácter administrativo, en seis casos («CEDEX Sección 2ª», «Patronato de Promoción de la Formación Profesional», «Instituto Nacional de Educación Especial», «Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios», «Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección Fitopatológica», y «Patronato Nacional de Museos») por adolecer de defectos formales, y en uno («Junta Coordinadora de Actividades y Establecimientos Culturales»), por no haber sido rendida a la Intervención General de la Administración del Estado la Cuenta que, comprendiendo las operaciones realizadas desde la fecha de extinción hasta 31 de diciembre de 1985, debía haber presentado el «Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música», Organismo de nueva creación que asumió las funciones de aquélla. Tampoco se consideran integradas, por la misma razón, las cuentas de cuatro organismos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo,

tres de ellos («Junta del Puerto de Alicante», «Patronato de Casas» para funcionarios del Ministerio de Economía y Hacienda) y «Patronato de Casas del Ministerio de Educación y Ciencia») por presentar defectos formales, y una («Teatros Nacionales y Festivales de España») por no haber sido rendida a la Intervención General de la Administración del Estado la Cuenta que, comprendiendo las operaciones realizadas desde la fecha de su extinción hasta 31 de diciembre de 1985, debía haber presentado el «Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música».

La exclusión de la CGE de los 11 Organismos citados no impide obtener una visión general de la gestión realizada por el conjunto de Organismos Autónomos, por lo que se considera satisfecha la condición legal contenida en los arts. 135 y 136.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Se subraya que los datos relativos a los 11 Organismos a que se ha hecho referencia en los dos párrafos anteriores no se han incluido en los cuadros anexos elaborados por este Tribunal a partir de la CGE, para no alterar el contenido estricto de ésta. No obstante, como ya se ha dicho anteriormente, se dedica un apartado adicional a presentar la situación de las Cuentas de estos Organismos y su importancia relativa dentro del Subsector al que pertenecen, para que, a la vista de esta información, pueda obtenerse una idea precisa de la incidencia de su falta de incorporación a la CGE.

Como en años anteriores, no se ha cumplido el plazo legal de remisión a este Tribunal de la CGE correspondiente al ejercicio 1985, toda vez que, a tenor del art. 136.1 de la disposición citada, el 31 de octubre de 1986 era la fecha límite de aquélla, y la entrada en el registro del Tribunal de los Estados Agregados tuvo lugar el 24 de abril de 1989, produciéndose, en consecuencia, una demora aproximada de dos años y medio.

Esta demora tiene básicamente su origen en los retrasos en la rendición de las Cuentas de los Organismos Autónomos. Así, en relación al ejercicio 1985, no se ha rendido ninguna de ellas dentro del plazo legal. La demora media se ha situado en torno a los 2 años y 2 meses, y 41 Cuentas (un 22% del total) se han rendido ya dentro del año 1989.

Dos son las causas fundamentales de tan importantes retrasos: Por una parte, la propia demora en la remisión de las Cuentas a la Intervención General de la Administración del Estado y, por otra, los numerosos problemas que presentan, que exigen la formulación por parte de dicho Centro Directivo de las oportunas notas de defectos. Sólo 6 Cuentas (un 3%) han sido inicialmente presentadas de conformidad; por el contrario, las demás —180 (un 97%)— fueron objeto de una o más notas de defectos sucesivas (la

media se sitúa en 2 y hay 41 Organismos a los que se han formulado tres o más), no habiéndose subsanado, sin embargo, satisfactoriamente, los correspondientes a 32 Cuentas.

Esta situación, que se viene produciendo año tras año, se ha visto, sin duda, agravada en 1985 por la reestructuración y supresión de Organismos Autónomos en el ejercicio, que ha ocasionado dificultades adicionales en la confección de las cuentas como se verá posteriormente.

1.1.1.2. Homogeneidad y coherencia interna de los datos contenidos en las distintas partes de la CGE

La CGE, en general, presenta una información homogénea e internamente consistente. No obstante, se han observado los defectos que se expresan a continuación.

En primer lugar, la falta de uniformidad en la presentación de los datos de la Cuenta de la Administración General del Estado respecto a la de las Cuentas de los Organismos Autónomos, no justificada por su diferente naturaleza, en relación a los siguientes extremos:

a) La liquidación de los Presupuestos por Programas se presenta en la Cuenta de la Administración General del Estado «sin consolidar», es decir, incluyendo las transferencias internas entre los subsectores a que se extiende el ámbito de la CGE (arts. 40, 41, 43, 70, 71 y 73 de la clasificación económica); por el contrario, en las Cuentas de los Organismos Autónomos, se presenta «consolidada», es decir, excluidas dichas transferencias internas.

Atendidas la presentación y estructura clasificatoria de los cuadros incluidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1985, hubiera sido más adecuado liquidar los Presupuestos por Programas de forma consolidada.

b) Las modificaciones de crédito se dan en las Cuentas de los Organismos separando los aumentos y las bajas sin compensación alguna entre ellos, mientras que en la del Estado se presentan compensadas.

Se considera más adecuado que la información de síntesis que suministra al respecto la CGE se presente en términos íntegros (sin compensaciones) por resultar más esclarecedora de las modificaciones realizadas.

En segundo lugar y como deficiencia contable de más relieve, se subraya la falta de concordancia entre los datos aportados en las Cuentas por las Entidades pagadoras y receptoras por razón de operaciones de transferencia entre ellas; defecto que, a pesar

de su constante reiteración por este Tribunal año tras año, no se ha corregido, ni evitando las discrepancias, ni presentando estados de ajuste y conciliación que las aclaren y justifiquen.

En el Anexo I-10, puede observarse las importantes diferencias que aparecen tanto respecto a los flujos anuales de 1985 como a los saldos en 31/12/85, entre las obligaciones y los recíprocos derechos contraídos por transferencias entre los tres subsectores integrados en la CGE.

La diferencia global, considerando la CGE como un todo unitario, entre las obligaciones contraídas en el ejercicio por dichas transferencias (1.029.194 millones de Ptas.) y los correlativos derechos (992.436 millones de Ptas.) asciende a 36.758 millones de Ptas., cifra que, aunque elevada, no es suficientemente representativa de la importancia del problema dadas las compensaciones de diferencias positivas y negativas de las que aquélla resulta.

En el mismo sentido, respecto a los saldos, la diferencia global entre obligaciones contraídas pendientes de pago en 31/12/85 (196.767 millones) y los correspondientes derechos pendientes de cobro (166.113 millones), se eleva a 30.654 millones de Ptas., debiéndose valorar la significación de esta cifra en términos similares a los expresados en el párrafo anterior.

Aunque posteriormente se dará un mayor detalle de las circunstancias concretas y de las Entidades principalmente afectadas por estos desajustes, a continuación se ponen de manifiesto las causas generales que los producen. Son principalmente las siguientes:

a) La imputación contable en rúbricas presupuestarias distintas de las que corresponderían, atendido el origen, destino y naturaleza de estas operaciones. Es decir, falta de uniformidad clasificatoria de pagadores y receptores de transferencias, a veces inducida por defectos de clasificación de los propios créditos.

b) La deficiente información entre las Entidades implicadas en estas operaciones que permite la contracción de obligaciones por los pagadores sin que tengan conocimiento de las mismas los perceptores, y viceversa, con las consecuentes omisiones de contabilización en uno u otro sentido.

c) La aplicación ocasional por las Entidades receptoras del principio contable de caja en la contracción de los derechos, cuando los pagadores utilizan el del devengo como resulta procedente.

d) Como caso especial en este ejercicio, la supresión y refundición de Organismos, no seguida, como hubiera procedido, de la oportuna reclasificación de las aplicaciones presupuestarias.

Esta falta de consistencia interna, al margen de los defectos contables que pone de manifiesto en relación a algunas Entidades, dificulta la consolidación de las Cuentas del Sector Público Estatal con un grado adecuado de fiabilidad, necesaria para conocer con precisión la situación económica, financiera y patrimonial de aquél y, por tanto, para abordar con rigor su análisis.

1.1.1.3. Supresión y refundición de Organismos Autónomos

El Título VII de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 dispuso la supresión durante dicho ejercicio de 110 Organismos Autónomos de carácter administrativo (entre ellos los 65 Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales) y de 23 de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, así como la creación de 3 nuevos Organismos Autónomos del primer tipo indicado (Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, Museo Nacional del Prado e Instituto de la Cinematografía y de Artes Audiovisuales) y otros 3 del segundo (Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, Instituto Nacional de Promoción del Turismo (INPROTUR) y Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado). Las funciones de 72 Organismos suprimidos eran asumidas por los de nueva creación (los 65 Consorcios aludidos, por el «Centro de Gestión y Cooperación Tributaria») y las de los restantes por la Administración del Estado, y residualmente, por otros Organismos preexistentes o por otras Administraciones Públicas.

La misma Ley estableció como instrumento jurídico para llevar a efecto durante 1985 esta reestructuración, el Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Presidencia, y a iniciativa de los Departamentos de adscripción de los Organismos suprimidos o de nueva creación.

Estos Reales Decretos (no todos) fueron promulgándose a lo largo de 1985, aunque su contenido respecto a la regulación genérica de la gestión presupuestaria y de rendición de Cuentas del periodo comprendido desde la supresión hasta el final del año no es uniforme, ya que unos tratan ambos aspectos, otros solamente uno de ellos, y finalmente, otros ninguno.

Por su parte, el Orden del Ministerio de Hacienda de 18 de marzo de 1986 dictó instrucciones relativas a la rendición de cuentas y diversos aspectos de gestión de los Organismos suprimidos.

Del análisis de la aplicación práctica de todo este bloque normativo se extraen las siguientes conclusiones:

a) Contrariamente a lo establecido por el art. 85

de la Ley citada, no se suprimieron durante el ejercicio 1985, 17 de los 133 Organismos previstos, entre ellos los Patronatos de Casas de los distintos Departamentos Ministeriales. Los 17 tienen aprobado, en consecuencia, presupuesto para el ejercicio 1986, 14 de ellos con el carácter de «a extinguir».

b) De acuerdo con la Orden Ministerial señalada, se ha rendido por cada Organismo suprimido una cuenta por la gestión realizada hasta el momento de la supresión, y otra u otras (según sus funciones fueran asumidas por una o más Entidades) desde la supresión hasta el final del ejercicio, con la excepción de dos Organismos de Cultura —Junta Coordinadora de Actividades y establecimientos Culturales y Teatros Nacionales y Festivales de España— que no presentaron Cuentas en relación a la gestión realizada a partir de su supresión, por lo que, como se ha dicho anteriormente, no pudieron ser integradas en la CGE.

c) El tratamiento contable de las Cuentas rendidas sobre la gestión presupuestaria correspondiente al periodo posterior a la supresión no ha sido uniforme en todos los casos. Aunque el procedimiento general ha sido el previsto por la Orden Ministerial citada, es decir, que los Organismos Autónomos u Organos de la Administración Central que asumieron las funciones de los Organismos suprimidos han reflejado en las Cuentas la gestión por ellos realizada desde la fecha de la extinción hasta la finalización del ejercicio, ha habido, sin embargo, algunas excepciones, amparadas en los Reales Decretos de supresión. Así, en varios Organismos de los Ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, y Educación y Ciencia —INAPE, Junta Económica General de Escuelas Sociales, IMAC, Instituto de Educación Especial, PAMDB, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Instituto Español de Emigración, Instituto Nacional de Asistencia Social, Patronato de Formación Profesional, y Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales— una vez recogidos en las Cuentas del periodo posterior a la extinción como créditos iniciales los remanentes de crédito de las correspondientes al periodo anterior a aquélla, se dan de baja (en general a través de modificaciones de crédito debidamente autorizadas) en todo o en su mayor parte, con alta simultánea en los presupuestos correspondientes de los Organismos u Organos que asumieron sus funciones. Excepto en algún caso particular, se produce la correlativa y paralela baja contable respecto a ingresos.

Hay residualmente algunas variaciones del tratamiento contable general (Consorcios, PAMDB e Instituto Nacional de Asistencia Social especialmente) que no son significativas en el conjunto por estar originadas, probablemente, por la particular compleji-

dad de la reestructuración administrativa llevada a cabo en estos casos.

d) Finalmente, en el Patronato Nacional de Museos, cuyas funciones fueron asumidas en parte por el Museo del Prado y en parte por la Dirección General de Bellas Artes, se rinden sendas Cuentas en relación al periodo posterior a la supresión (una por el Organismo y otra por la Dirección General, como procedía) en las que se duplica indebidamente la información relativa a ingresos suministrada por la Cuenta del periodo anterior a la extinción de aquél, defecto que ha impedido su inclusión en la CGE, si bien posteriormente ha sido subsanado.

1.1.2. Cuenta de la Administración General del Estado

En este apartado se presentan los resultados del examen y comprobación de la Cuenta epigrafiada, estructurándose la exposición en las cinco partes siguientes:

— **Liquidación Presupuestaria.** Recoge la primera parte de la Cuenta, con el desarrollo que a la misma da el art. 133.2 de la Ley General Presupuestaria.

— **Balance y Estado de Movimiento de Flujos.** Recoge las partes segunda, tercera, quinta, séptima y octava de la Cuenta. Se incluye asimismo en este apartado el Inmovilizado Financiero deducido de la Cuenta de Títulos-Valores a que se refiere el Decreto 1842/1975, de 3 de julio.

— **Resultados del Ejercicio.** Recoge la parte sexta de la Cuenta, diferenciada por su especial importancia.

— **Compromisos de Gasto con cargo a ejercicios futuros.** Recoge la parte cuarta de la Cuenta.

— **Avales.** Estudio del estado al que se refiere el art. 132.3 de la Ley General Presupuestaria.

1.1.2.1. Liquidación Presupuestaria

En los Anexos 1-2.1, 1-2.2 y 1-2.3 se presenta la liquidación del Presupuesto del Estado considerada en su triple vertiente económica, orgánica y por programas. En ellos se observa que los gastos e ingresos del subsector, medidos por las obligaciones y derechos contraídos, ascienden a 6.576.812 y 6.086.403 millones de Ptas., representando, según se aprecia en el Anexo 1-1, el 67,30 y 65,40%, respectivamente, de los gastos e ingresos totales del sector público estatal integrante de la CGB.

1.1.2.1.1. Modificaciones de Crédito

En el examen realizado para elaborar el presente Informe se han analizado los expedientes que han

dado origen a las modificaciones cuya fiscalización en particular viene ordenada por los arts. 11 de la LOTCu y 43 de la LFTCu.

La confluencia de las alternativas tradicionales de alteración crediticia, incluidas originalmente en la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP), con las posibilidades nacidas a través de la Ley de Presupuestos, hacen que algunas de aquéllas se queden sin contenido, máxime si se tiene también en cuenta que el programa «Imprevistos e Insuficiencias» —el 631 K en este presupuesto— posibilita la financiación de cualquier incremento crediticio autorizado por el Ejecutivo.

El art. 3.1 de la Ley de Presupuestos preceptúa que «Las modificaciones de los créditos iniciales del Presupuesto se ajustarán a lo dispuesto en los artículos siguientes y a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria en aquellos supuestos en que aquéllos se remitan a las prevenciones contenidas en dicha Ley». Dichas disposiciones sustantivas sobre modificación de créditos iniciales de la Administración del Estado han facilitado la utilización de la transferencia, al no encontrar las tradicionales limitaciones recogidas principalmente en el art. 68 de la LGP.

El Anexo 1-2.4 recoge los créditos iniciales para 1985 con sus modificaciones, clasificados por capítulos. Según consta en el citado Anexo, las modificaciones presupuestarias han supuesto un incremento neto de los créditos inicialmente aprobados de 1.101.141 millones de Ptas., el 18% de éstos.

A) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito

En el ejercicio 1985, se han aprobado créditos extraordinarios y suplementos de crédito por un importe de 213.131 millones de Ptas., de los que 36.504 lo han sido por Real Decreto-Ley.

En orden a su importancia cuantitativa se citan los 42.382 millones de Ptas. que por Ley 35/85 se destinan al seguro de cambio de autopistas de peaje, los 33.297 que el Real Decreto-Ley 7/85 destina a cubrir la carga financiera de deudas asumidas del INI y SEAT, y los 42.500 concedidos por la Ley 39/85 para ENAGAS.

En virtud de la autorización conferida al Ministerio de Economía y Hacienda por el art. 101 de la Ley de Presupuestos, se han suplementado créditos por un importe de 50.166 millones de Ptas. como consecuencia de la supresión y refundición de Organismos Autónomos.

Para financiar obligaciones de ejercicios anteriores, han sido autorizados 80.035 millones, correspondiendo 23.058 millones al ejercicio 1984 y 56.977 mi-

llones a ejercicios anteriores —en 1984 la cantidad aplicada a obligaciones de ejercicios anteriores fue de 128.336 millones de Ptas.—. La repercusión que sobre los resultados del ejercicio originan estas obligaciones no es cuantificable al venir condicionada por el importe de las obligaciones del ejercicio corriente que se desplaza a ejercicios posteriores y cuya cuantía total se desconoce en el momento de elaborar el presente Informe.

B) Créditos ampliables

Al amparo de las autorizaciones contenidas en la Ley de Presupuestos y demás disposiciones de rango legal se han efectuado ampliaciones de crédito en el ejercicio por importe de 596.870 millones de Ptas., de las que el 80% tienen su causa en obligaciones derivadas de Deuda Pública —principalmente Pagarés (Capítulo 3º), 106.196 millones de Ptas., y Préstamos del Exterior (Capítulo 9º), 297.270 millones de Ptas.

Del resto, son de citar los 35.000 millones de Ptas. autorizados por las inversiones contenidas en el AES; los 28.892 para cuotas sociales; los 28.392 que el Ministerio de Economía y Hacienda destina a la cobertura de riesgos del seguro de crédito a la exportación (16.733), al pago de los justiprecios de la operación Rumasa (7.344) y a la ya tradicional insuficiencia de la dotación inicial para el premio de cobranza de los servicios de recaudación (4.315); así como los 14.822 millones para el pago a las CCAA de la liquidación definitiva de 1984 por su participación en los ingresos del Estado.

Respecto a estas modificaciones se efectúan las siguientes observaciones:

a) Se han ampliado créditos, conforme al Anexo I de la Ley de Presupuestos, en función del reconocimiento de obligaciones específicas, que no fueron utilizados en más de 5.000 millones de Ptas., bien porque no existían tales obligaciones, bien porque no se procedió en tiempo y forma a su liquidación y contracción a presupuesto.

Los créditos iniciales destinados al pago de cuotas sociales a favor de las entidades que integran el Régimen Especial de Previsión Social de los funcionarios del Estado se ampliaron en 18.367 millones de Ptas., que resultaron ser insuficientes, ya que según se detalla en el apartado de ejecución presupuestaria se estiman en más de 44.000 millones de Ptas. las obligaciones devengadas pendientes de reconocimiento en el ejercicio 1985.

b) El Anexo I.1.1.e) de la Ley de Presupuestos para 1985 sólo considera ampliables las insuficiencias de dotación motivadas por modificación del salario mi-

nimo interprofesional y las que vengan impuestas, bien por regulación estatal o por decisión firme jurisdiccional. No obstante, se han efectuado incorrectas ampliaciones de crédito, al menos por importe de 1.240 millones de Ptas., para posibilitar pagos al personal laboral y obligaciones sociales motivadas por supuestos distintos de los autorizados en la norma presupuestaria indicada.

C) Transferencias de crédito

Del examen de las modificaciones de crédito hechas bajo el nuevo régimen, de amplia permisividad en este área, se pueden hacer las siguientes observaciones:

— Transferencias para gastos de personal

La Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública dispuso en su art. 14.3 que «las plantillas de los diferentes Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado, así como las del personal laboral, serán las que resulten de los créditos establecidos en la Ley de Presupuestos». Este principio de suficiencia crediticia para financiar el gasto presupuestario de personal se ve afectado por la incorrecta cuantificación de los efectivos dotados en las plantillas legales, puesta de manifiesto en las ininterrumpidas autorizaciones de transferencia que se han venido realizando a lo largo del ejercicio.

Así, concretamente, créditos para gastos de personal dotados inadecuadamente en presupuesto, han sido transferidos a los Capítulos 2º, 4º y 6º, en tanto que, a través de créditos para operaciones de capital, se han financiado obligaciones de los Capítulos 1º, 2º y 4º del Presupuesto. Las operaciones detectadas superan los 34.000 millones de Ptas., siendo un exponente claro del carácter estimativo de la presupuestación en materia de personal.

— Transferencias con infracciones de tipo formal

Se ha infringido lo dispuesto en el art. 4.1.b) de la Ley de Presupuestos, al haberse minorado indebidamente créditos que previamente habían sido incrementados con transferencias. Asimismo, se ha incumplido lo dispuesto en el art. 4.1.c) de la Ley de Presupuestos, al haberse incrementado créditos que como consecuencia de otras transferencias habían sido objeto de previa minoración. Las operaciones consideradas irregulares afectan a 868 y 9.267 millones de Ptas., respectivamente, en las que se ha incluido el Programa 631 K «Imprevistos y funciones no clasificados» y se ha prescindido de considerar las correspondientes al Capítulo I y las que afectan a Comunidades Autónomas.

Asimismo, se han detectado transferencias de crédito que infringen el art. 4.1. a) y b) de la Ley de Presupuestos, por importe de 1.628 millones de Ptas., al haber sido realizadas con cargo a conceptos presupuestarios destinatarios de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

En el Ministerio de Defensa, como consecuencia de una interpretación incorrecta del art. 2.2 de la Ley de Presupuestos, se han realizado contablemente diversas modificaciones de los créditos iniciales en rúbricas no vinculantes que como tales no eran procedentes. En este marco de actuación se han realizado determinadas transferencias de crédito por un importe conjunto de 254 millones de Ptas. que han supuesto cambio de programa o artículo presupuestario, sin que previamente se hubiesen aprobado en los términos establecidos por el art. 5.1.A) de la Ley de Presupuestos.

D) Créditos incorporados

Las incorporaciones de crédito netas acordadas en el ejercicio 1985 ascienden a 483.542 millones de Ptas., de los que formalmente un 38% tienen su origen en las modificaciones presupuestarias autorizadas en el último trimestre del ejercicio anterior, un 12% se han efectuado bajo la alegación de amparar previos compromisos de gasto, y un 49% proceden de remanentes de créditos para operaciones de capital.

Sobre estas modificaciones se realizan las siguientes observaciones:

a) Del examen de los expedientes de incorporaciones de crédito para operaciones de capital, se deduce que un 62% se autorizan con la finalidad de amparar previos compromisos de gasto, sin que se haga en ellos alusión alguna a las causas justificadas que impidieron su realización en el ejercicio anterior.

b) Las autorizaciones de incorporación de créditos —no comprometidos— por operaciones de capital, que alcanzan, los 90.000 millones de Ptas., no hacen en sus acuerdos referencia alguna o mención suficiente sobre las nuevas actividades económicas a iniciar que los fundamentan, y cuyo detalle debe constar en la propuesta correspondiente, en cumplimiento del art. 3.2 de la Ley de Presupuestos, que exige expresar su incidencia en la consecución de los respectivos objetivos. Las operaciones más importantes corresponden a las Secciones 14 «Defensa» y 20 «Industria y Energía», con 19.692 y 19.076 millones de Ptas., respectivamente.

c) La falta de regulación de un límite temporal para acordar las incorporaciones de crédito de los re-

manentes del ejercicio anterior, supone la inclusión de un elemento de incertidumbre, que posibilita, en determinados casos, la autorización tardía de estas concesiones crediticias excepcionales, al tiempo que provoca dificultades para su aplicación en el ejercicio. Se han detectado incorporaciones de créditos de 1984 acordadas en el último trimestre de 1985, por importe de 32.560 millones de Ptas., de los que un 88% corresponden al Ministerio de Defensa.

E) Créditos generados por ingresos

Los créditos generados por ingresos y las reposiciones por pagos indebidos autorizados por los arts. 71 y 72, respectivamente, de la LGP, ascienden a 26.155 millones de Ptas., de los que un 57% tienen su causa en aportaciones de personas naturales o jurídicas, y un 32% en enajenaciones de bienes corrientes y prestaciones de servicios.

Respecto a las operaciones de generación de créditos que ascienden a 23.876 millones de Ptas., una vez excluidos los 2.279 millones de reposiciones de crédito por reintegros, se efectúan las siguientes observaciones:

a) De los 14.399 millones⁴, que contablemente figuran dentro de la rúbrica de créditos generados por aportaciones de personas o entidades, destacan los 2.000 millones de Ptas. que, procedentes del Organismo Autónomo «Jefatura de Tráfico», han generado crédito indebidamente en el Ministerio del Interior para hacer frente al pago de dietas, lo que implica la incorrecta utilización de esta figura presupuestaria, cuando se debieran haber tramitado los correspondientes suplementos de crédito, de acuerdo con el art. 64 de la LGP.

b) De los 8.333 millones de créditos, concedidos por causa de enajenaciones de bienes corrientes y prestación de servicios, solamente 2.789 millones pueden considerarse regularmente generados por ingresos en compensación de funcionarios públicos de Entes y Corporaciones de derecho público, por coste de los cartones de bingo, etc.

El desarrollo reglamentario del art. 71 de la LGP, instado al Gobierno por los Plenos del Congreso y el Senado al aprobar el Dictamen de la Cuenta General del ejercicio 1984, permitirá que se concrete con la debida antelación, tanto los conceptos presupuestarios incrementables, como los ingresos que puedan motivar la generación de créditos, evitando de este modo que se conviertan en discrecionales los actos de concesión, lo que para el ejercicio 1985 se produce en el resto de los créditos a que se hace referencia en el párrafo anterior, siendo cuantitativamente aprecia-

ble en el Ministerio de Defensa, que contabiliza más de 3.200 millones de Ptas. con tal carácter.

Asimismo la falta de reglamentación a que se ha hecho referencia, permite que la inclusión de los ingresos realizados por la propia Administración desde unos servicios a otros como dotación generadora de crédito, viole la finalidad perseguida por el art. 71 de la LGP.

En alguna ocasión, la norma reglamentaria que regula la generación de crédito ha emanado de Departamento distinto del que es competente por razón de la materia y que no es otro que el Ministerio de Economía y Hacienda (LGP, art. 9.c)⁵.

1.1.2.1.2. Ejecución Presupuestaria

Prescindiendo de los aspectos analíticos relativos al grado de ejecución del Presupuesto del Estado que se tratarán en el apartado 1.2.3. posterior, las observaciones fundamentales en relación a la regularidad contable y legal de la ejecución presupuestaria, deducidas del análisis de la documentación obrante en este Tribunal, con el alcance que se indica en cada caso, son las que se detallan a continuación, las cuales inciden sobre los resultados que se recogen en los apartados correspondientes del presente Informe⁶.

A) Obligaciones reconocidas

En los Anexos 1-2.1.1., 1-2.2. y 1-2.3. se detallan las obligaciones reconocidas en el ejercicio 1985 por un importe global de 6.576.812 millones de Ptas., de acuerdo con la clasificación económica, orgánica y funcional, respectivamente.

En relación con dichas obligaciones se formulan las siguientes observaciones:

— Obligaciones anuladas y deudas con CAMPSA y RENFE del Ministerio de Defensa

Con fecha 31 de diciembre de 1985, en la Sección 14 «Ministerio de Defensa» del Presupuesto de Gastos del Estado, se anulan obligaciones previamente contraídas en parte a favor de determinadas Empresas Públicas y Organismos Autónomos y en parte relativas a operaciones de gasto en el exterior que ya habían sido pagadas, por un importe global de 22.744 millones de Ptas.

Esta actuación, justificada por el Ministerio de Defensa mediante la aportación de un Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de marzo de 1986 por el que se ordena la «anulación de los documentos contables de ejecución del Presupuesto de Gastos que hayan tenido entrada en las oficinas contables con pos-

terioridad a 31 de diciembre», supone el incumplimiento del art. 49 de la LGP que exige imputar en cada ejercicio económico con cargo a los respectivos créditos todas aquellas obligaciones que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizados en el mismo, y desvirtúa los Resultados de ejecución presupuestaria minorando indebidamente el déficit.

Dentro de los 22.744 millones referidos, 9.955 corresponden a una parte de las deudas que mantiene el citado Ministerio con CAMPSA y RENFE pendientes de aplicar al Presupuesto —a las que se ha venido haciendo referencia en anteriores Dictámenes de la CGE—, las cuales, en 31 de diciembre de 1985, ascendían a 26.413 millones de Ptas. y presentaban el siguiente desglose:

	Ejercicios anteriores	Ejercicio corriente	Total
RENFE	3.730	1.697	5.427
CAMPSA	7.502	13.484	20.986
Total	11.232	15.181	26.413

El saldo de dichas deudas en 31 de diciembre de 1984 ascendía a 23.346 millones de Ptas., habiéndose producido, por tanto, un defecto de imputación de gasto en el ejercicio 1985 por este concepto de 3.067 millones de Ptas.

Las anomalías contables puestas de manifiesto han supuesto aumentar indebidamente los Resultados contables del ejercicio 1985 (es decir minorar el déficit) en 15.856 millones de Ptas. (22.744 — 9.955 + 3.067) y los acumulados hasta 31 de diciembre de 1985 en 39.202 millones de Ptas. (22.744 — 9.955 + 26.413).

— Préstamos del Federal Financing Bank

De acuerdo con la normativa contable reguladora de este tipo de préstamos, reiteradamente incumplida desde su nacimiento, faltan por aplicar al Presupuesto de Gastos del Ministerio de Defensa las siguientes operaciones:

— Amortizaciones del ejercicio por préstamos dispuestos con anterioridad al 30/09/82, por importe de 2.498 millones de Ptas.

— Cancelaciones por disposiciones posteriores a 30/09/82, por un importe neto de 95.116 millones de Ptas.⁷, con el siguiente detalle:

Disposiciones de ejercicios anteriores	85.890
Disposiciones 1985	9.226

Asimismo, quedan pendientes de formalizar en la Sección Anéxos 7.691 millones de Ptas., correspondientes a adquisiciones de 1985, que debían haber supuesto el abono al Capítulo 9º del Presupuesto de Ingresos y su posterior cancelación con cargo al Presupuesto de Gastos del Ministerio de Defensa.

Cuentas Sociales

Se han aplicado al Presupuesto de Gastos del ejercicio cuotías sociales correspondientes a los funcionarios afiliados a MUFACE e ISFAS, por importe de 30.542 millones de Ptas. — 4.400 por obligaciones del ejercicio corriente y 26.142 por obligaciones de ejercicios anteriores—, pero quedan pendientes de aplicar al menos 44.392 millones de Ptas., con el siguiente desglose:

	Cuotiente	Atrasos	Total
MUFACE ..	26.400	11.079	37.479
ISFAS	6.913	—	6.913
Total .	33.313	11.079	44.392

La diferencia entre las cantidades pendientes de aplicar por obligaciones corrientes y lo reconocido por atrasos (33.313 — 26.142) incide sobre los resultados del ejercicio en un importe de, 7.171 millones de Ptas.

Seguro de cambio de autopistas

Mediante crédito extraordinario concedido por Ley 35/1985, de 6 de noviembre, se aplican al ejercicio los anticipos concedidos por el Banco de España a las empresas concesionarias de autopistas por Seguro de cambio hasta el 31/12/83, por un importe de 42.382 millones de Ptas. Quedan sin dotar presupuestariamente en este ejercicio, y por tanto sin aplicar, los importes correspondientes a 1984 y 1985, que ascendieron a 54.331 y 83.448 millones de Ptas., respectivamente, con la consiguiente incidencia tanto en los Resultados del ejercicio, como en los Resultados acumulados de ejercicios anteriores pendientes de formalizar.

Derechos reconocidos

En el Anexo I.2.1.2. se recogen los derechos reconocidos por el Estado en 1985, con un importe global de 6.086.403 millones de Ptas.

Del análisis de la documentación correspondiente se deduce la existencia de ingresos cuya incorrecta aplicación aparece recogida en los distintos apartados de Operaciones del Tesoro de este Informe, de los que se hace un resumen detallado en el apartado relativo a Resultados.

En relación con el correspondiente a la Compañía Telefónica Nacional de España, que ingresa en este ejercicio, exclusivamente, el dividendo complementario de 1983, —4.058 millones— y deja sin ingresar 8.323 millones correspondientes al dividendo de 1984, cuyo detalle es como sigue:

Importe	Fecha de pago de la CINE
3.725	11/11/84
4.598	24/06/85

La repercusión de esta operación sobre los Resultados del ejercicio y los acumulados de ejercicios anteriores se recoge en los apartados específicos del presente Informe.

Préstamos a largo plazo

Esta partida ha experimentado en el ejercicio, como se observa en el Balance, un incremento de 46.142 millones de Ptas., debido principalmente a las operaciones del Fondo de financiación exterior de

	Importe (millones de Ptas.)
SALDO A 31/12/84	1.274.353
— Emisión s/liquidad. Presupuestaria	330.520
— Amortización s/liquid. Presupuestaria	(93.145)
— Obligaciones INI asumidas	37.634
— Diferencia con abono a cta. comp.	(50)
— Diferencia con cargo a Rdos. Ext.	2.130
Incremento del ejercicio	277.089
SALDO a 31/12/85	1.551.442

En la Cuenta General de la Deuda Pública, el saldo asciende a 1.553.525 millones de Ptas., al no contabilizarse los capitales vencidos pendiente de reembolso a que hace referencia el siguiente apartado b).

Emisión

Según la liquidación presupuestaria, la Deuda del Estado a largo plazo, emitida en el ejercicio, ascendió a 330.520 millones de Ptas., cifra referida, a los liquidados ingresados en el Tesoro Público. Las primas e intereses deducidos o cargados en varias emisiones, por un importe neto de 2.313 millones de Ptas., se recogen en el Balance Anexo a este Dictamen como «Resultado extraordinario de la Deuda Pública».

autopistas y Consorcio de Compensación de Seguros por importes de 29.063 y 16.738 millones de Ptas., respectivamente.

El préstamo concedido al Consorcio de Compensación de Seguros para su entrega a CECSE, (aplicación 15.26.631H.822) similar al efectuado en 1984 por importe de 28.900 millones de Ptas., atiende la cobertura de riesgos políticos en el seguro de crédito a la exportación, cuando las primas recaudadas y las reservas constituidas son insuficientes y se concede sin interés ni amortización predeterminada, ni formalización de documento que ampare la supuesta operación de préstamo, tratándose, en definitiva, de la asunción de una pérdida acumulada cuyo importe no podrá compensarse actuariamente con la emisión de futuras primas.

Endeudamiento Público

Deuda Pública

Según se desprende del Balance, la Deuda Pública ha experimentado un incremento en el ejercicio de 277.089 millones de Ptas., con el siguiente desglose:

	Importe (millones de Ptas.)
SALDO A 31/12/84	1.274.353
— Emisión s/liquidad. Presupuestaria	330.520
— Amortización s/liquid. Presupuestaria	(93.145)
— Obligaciones INI asumidas	37.634
— Diferencia con abono a cta. comp.	(50)
— Diferencia con cargo a Rdos. Ext.	2.130
Incremento del ejercicio	277.089
SALDO a 31/12/85	1.551.442

Capitales amortizados

En este ejercicio se utiliza, por vez primer, el criterio contable del devengo¹⁴ y se aplica a presupuesto el importe de los capitales vencidos pendientes de reembolso a fin de ejercicio, por una cuantía de 2.202 millones de Ptas., que al final se ve reducida a 2.083 millones por insuficiencia de crédito.

La Cuenta General de la Deuda Pública —Parte Octava de la Cuenta General— no recoge el citado importe, manteniendo el criterio de considerar como amortizado exclusivamente lo pagado al Banco de España.

Asimismo, y según se detalla en el apartado de ejecución presupuestaria de las Cuentas de los Organismos Autónomos Administrativos¹⁵, han sido anulados créditos de transferencias al Estado que debían haberse considerado de ejecución obligatoria por parte de los Organismos Autónomos que las tenían consignadas en sus presupuestos. Esta práctica produce la consiguiente alteración del montante de los ingresos del Estado y de los gastos de los Organismos Autónomos Administrativos, aunque no incida sobre los Resultados del ejercicio económico.

Como caso más significativo destaca el de la Jefatura de Tráfico, que anula créditos de transferencias corrientes por 4.800 millones de Ptas. (3.000 millones aprobados por Ley de Presupuestos y 1.800 millones por Ley 25/85, de 24 de julio), sin que haya sido justificado satisfactoriamente el motivo, mientras se observa el reconocimiento y pago por el Estado de las obligaciones que debían financiarse con cargo a la transferencia ordenada por la Ley 25/85, cuyo ingreso ni fue reconocido ni por tanto hecho efectivo.

Balance y estado de movimiento de flujos

Inmovilizado financiero

Cartera de títulos valores

En el Balance se recoge el Inmovilizado Financiero del Estado materializado en títulos-valores, según los datos obtenidos de la Cuenta que establece el Decreto 1842/75, de 3 de julio, y que tras su solicitud fue facilitada por la Dirección General del Patrimonio del Estado. El Anexo I-4 es un resumen de la misma.

En el ejercicio 1985 la Cartera de Valores ha experimentado un incremento de 7.111 millones de Ptas., con el siguiente desglose:

	Importe (millones de Ptas.)
Adquisiciones onerosas	25.220
Plusvalías y Adquis. lucrativas	3.158
Otras fuentes de financiación	625
Minusvalías	(21.892) ¹⁶
Total	7.111

Los dividendos obtenidos por los títulos de la Cartera ascendieron a 9.463 millones de Ptas., incrementándose el deslase denunciado en ejercicios anteriores

B) *Préstamos asumidos*

Según se desprende del Balance, los Préstamos asumidos han experimentado en el ejercicio un incre-

mento de 198.825 millones de Ptas., con el siguiente desglose:

		Importe (millones de Ptas.)
SALDO A 31/12/84		199.765
— Préstamos asumidos	222.013	
— INI (L.50/84)	35.000	
— CC.LL.(L.50/84)	83.876	
— INI/SEAT (RDL 7/85)	103.137	
— Amortizaciones	(23.188)	
— Diputac. Provinc.	2.999	
— CC.LL.	15.918 ¹⁶	
— INI/SEAT	4.271	
Incremento del ejercicio		198.825
Saldo a 31/12/85		398.590

En relación con los pagos correspondientes a las deudas asumidas por el Estado se observa:

a) Con los vencimientos de intereses de 1984 se abonaron al INI 499 millones de Ptas., vencimiento 02/01/85, correspondientes al crédito sindicado del Banco de Bilbao que se asume por la Ley 50/84, con efectos 01/01/85, cuya carga no debió ser soportada por el Estado.

b) Se ha pagado con cargo la programa 011A «Amortización y gastos financieros de Deuda Pública interior», amortización de intereses correspondientes al programa 011B «...de Deuda Pública exterior», por 7.826 millones de Ptas.

c) La carga correspondiente a la Deuda asumida de SEAT se paga a tanto alzado por el importe total de los créditos dotados en el RDL de asunción; de la comparación de estos importes con los correspondientes recogidos en la Parte Octava de la Cuenta General y de lo que se deduce de las condiciones reseñadas en el citado RDL, resulta que se le abonaron al INI 2.387 millones de Ptas. indebidamente, en concepto de intereses que son reintegrados con posterioridad.

d) Al igual que en ejercicios anteriores, no se recoge en la Parte Octava de la Cuenta General la deuda asumida de Corporaciones Locales, por un importe, a 31/12/85, de 178.996 millones de Ptas.

C) *Préstamos del exterior*

Los Préstamos del Exterior recibidos por el Estado español no se incluyen en la Cuenta General de

la Deuda. Y la única información rendida se deduce de los respectivos conceptos de ingreso y gasto en la liquidación presupuestaria, e ingreso en la Cuenta de OTA «Fondo de Financiación exterior de Autopistas de Peaje».

Solicitada a la Dirección General del Tesoro información adicional, se ha confeccionado el Anexo 1-5, que muestra, en moneda concertada, los Préstamos del Exterior vivos, así como las operaciones efectuadas en el ejercicio.

— *Deuda contraída*

La columna de «Deuda contraída» durante el año del citado Anexo corresponde a los Préstamos del Exterior dispuestos en el ejercicio. La disposición correspondiente al BIRF. Industria se efectúa directamente por el CEDETI, Entidad de derecho público.

Con la excepción citada en el párrafo anterior, la deuda contraída en el ejercicio ascendió a 288.241 millones de Ptas., con el siguiente desglose:

	Importe (millones de Ptas.)
Aplicada al Capítulo 9º, Ppto. Ingresos	180.473
Ingresos correspondientes a 1984	(17.837) ¹⁶
Autopistas (OTA)	29.180
Préstamos asumidos	95.505
Comisiones compensadas con ingresos	920
Total	288.241

— *Deuda amortizada*

La deuda amortizada en el período ascendió a 334.701 millones de Ptas., con arreglo al siguiente detalle:

	Importe (millones de Ptas.)
Con cargo al presupuesto de gastos	316.559
Capítulo 3º	9.986
Capítulo 9º	306.573 ¹⁷
Con cargo a OTA «FFB disposiciones anteriores a 30/09/82»	18.142
Total	334.701

Del análisis del importe anterior se desprende que en este ejercicio se dotan, por vez primera, créditos en el Capítulo 3º del Presupuesto de Gastos con un

	Importe (millones de Ptas.)
SALDO A 31/12/84	3.173.544
— Emisiones líquidas:	
— Para financiar gastos de Ley Pptos.	2.593.186
— De política monetaria	1.392.345
	3.985.531
— Amortizaciones líquidas:	
— Para financiar gastos de Ley Pptos.	(1.553.636)
— De política monetaria	(1.296.350)
	(2.849.986)
Incremento del ejercicio	1.135.545
Saldo a 31/12/85	4.309.089

El citado saldo presenta en el Balance la siguiente composición:

Pagarés emitidos para financiar los gastos Ley Pptos.	2.623.061
Pagarés de política monetaria	1.686.028

Los importes anteriores, expresivos del líquido de pagarés emitidos, se corresponden con unos nominales de 3.100.260 y 2.000.000 millones de Ptas. respectivamente. La diferencia, formada por los inte-

importe de 25.086 millones de Ptas., para recoger las diferencias de cambio realizadas en las amortizaciones de Préstamos del Exterior. Las diferencias reales del período ascienden a 63.273 millones de Ptas. —55.377 generados en ejercicios anteriores y 7.896 en el ejercicio corriente— y difieren sustancialmente de las recogidas en el Capítulo 3º habiendo sido soportadas por el Capítulo 9º, con la consiguiente incidencia en la presentación de la liquidación presupuestaria.

Al final del ejercicio, existen obligaciones pendientes de formalizar su pago, por importe de 24.632 millones de Ptas., con cargo a OTD «BE para pagos en el exterior», que obedecen a cantidades anticipadas por el Banco de España a sus correspondientes vencimientos e inciden directamente en la cuantificación del déficit de Caja del ejercicio.

D) *Pagarés del Tesoro*

Los Pagarés del Tesoro han experimentado un incremento en el ejercicio de 1.135.545 millones de Ptas., como resultado de las siguientes partidas:

	Importe (millones de Ptas.)
SALDO A 31/12/84	3.173.544
— Emisiones líquidas:	
— Para financiar gastos de Ley Pptos.	2.593.186
— De política monetaria	1.392.345
	3.985.531
— Amortizaciones líquidas:	
— Para financiar gastos de Ley Pptos.	(1.553.636)
— De política monetaria	(1.296.350)
	(2.849.986)
Incremento del ejercicio	1.135.545
Saldo a 31/12/85	4.309.089

reses que se contabilizan en el momento del reembolso (ejercicios 1986 y 1987), supone 791.171 millones de Ptas., de los cuales, si se periodificara su importe con arreglo al criterio de devengo, 421.944 millones corresponderían al ejercicio 1985 con una repercusión sobre los resultados del mismo de 120.230 millones de Ptas.¹⁸

E) *Gastos a cancelar - aportaciones del Estado por deudas asumidas*

La cuenta de «Aportaciones del Estado por deudas asumidas» ha experimentado en el ejercicio un incremento de 253.478 millones de Ptas., de acuerdo con el siguiente desglose:

		Importe (millones de Ptas.)
SALDO A 01/01/85		410.890
— Deuda asumida en 1985		355.152 ¹⁹
Ley 50/84:		
INI	86.032	
CC.LL.	83.876	
R.D.L. 7/85:		
INI	17.634	
SEAT	167.610	
— Deuda amortizada		(95.328)
— Diferencias de cambio en prést. exterior		(6.346)
— Variación del ejercicio		253.478
Saldo a 31/12/85		664.368

La contrapartida de este saldo se encuentra en las siguientes cuentas del Balance:

		Importe (millones de Ptas.)
— Deuda del Estado		191.856
— Préstamos asumidos		398.590
— Préstamos del Exterior		73.922
Total		664.368

F) Otras deudas no recogidas en el balance

Con cargo a otras Secciones distintas de la 06 «Deuda Pública» y la 32 «Entes territoriales», se han realizado en 1985 operaciones por pago de intereses —348 millones de Ptas.— y amortización de capitales —4.451 millones de Ptas.— sobre las que se realizan las siguientes observaciones:²⁰

a) Persiste la anómala contabilización por tercer año consecutivo, de la cancelación de un anticipo de Tesorería de la Sección Apéndice, por importe de 3.349 millones de Ptas., que debió realizarse con cargo al Capítulo 6º del Ministerio de Defensa.

b) Continúa la incorrecta aplicación del total de la anualidad de los préstamos del Banco de Crédito a la Construcción (Banco Hipotecario) para Casas Cuarteles de la Guardia Civil, al Capítulo 9º del Presupuesto, cuando los intereses debieron ser satisfechos con cargo al Capítulo 3º

c) La aplicación de las anualidades de los empréstitos de diversos Puertos, por importe total de 1.209

millones de Ptas., debieran haberse considerado como subvenciones con cargo al Capítulo 7º

1.1.2.2.3. Cuenta compensatoria del ejercicio

La «Cuenta compensatoria del ejercicio» recoge las operaciones financieras que deben tener reflejo en el Balance, así como los Resultados del ejercicio que no son recogidos en las operaciones de liquidación del presupuesto. Su importe, según figura en el Balance del Anexo I-3.1, asciende a 1.228.082 millones de Ptas., con arreglo al siguiente detalle:

— Efectivo obtenido en la venta de metales preciosos, aplicado al Capítulo 6º del Presupuesto de Ingresos	10.854 ²¹
— Operaciones financieras del periodo	1.217.228

La diferencia entre el superávit financiero del ejercicio, y el importe que figura en la cuenta compensatoria, asciende a 128.977 millones de Ptas., según se especifica a continuación, y de acuerdo con el desglose detallado que aparece en el Anexo I-3.4.

	Importe (millones de Ptas.)		
	Superávit Financiero	Cuenta Compensatoria	Diferencia
— Inmovilizado financiero	48.585	45.377	3.208
— Deuda del Estado	(237.375)	(248.535)	11.160
— Préstamos asumidos	23.486	—	23.486
— Préstamos del Exterior	128.686	25.480	103.206
— Pagarés del Tesoro	(1.039.550)	(1.039.550)	—
— Neto ingresos/gastos por operaciones no incorporadas Balance	(12.083)	—	(12.083)
Total	(1.088.251)	(1.217.228)	128.977

1.1.2.2.4. Sección Apéndice

Los Anticipos de Tesorería encuadrados dentro de la Sección Apéndice del Presupuesto, cuyo saldo en Balance es 142.446 millones de Ptas., han tenido en 1985 el movimiento que se detalla en el Anexo I-6.

Entre los Anticipos de las Secciones Civiles concedidos al amparo de lo dispuesto por el art. 65 de la Ley General Presupuestaria, con carácter excepcional, para atender gastos inaplazables, destaca el correspondiente al Ministerio de Industria y Energía, ordenado en fecha 26 de julio, por importe de 43.821 millones de Ptas., que permanece sin hacerse efectivo al final del ejercicio a la empresa ENAGAS, a favor de la cual fue concedido.

Los Anticipos del Ministerio de Defensa, que corresponden en su práctica totalidad a préstamos del Federal Financing Bank, deberían haberse cancelado con cargo a créditos del Ministerio de Defensa, por importe de 95.116 millones de Ptas.²², por tratarse de anticipos dispuestos con posterioridad a 30/09/82. La no formalización de dichos anticipos incide de forma notable sobre los Resultados acumulados de ejercicios anteriores pendientes de formalización.

1.1.2.2.5. Operaciones del Tesoro

Como se desprende del Balance, los saldos a 31 de diciembre de 1985, por los conceptos de las tres Agrupaciones de Operaciones del Tesoro, son los siguientes:

	Importe (millones de Ptas.)
— Deudores	935.574
— Acreedores	201.955
— Giros y Remesas	21.858

A) Deudores

La agrupación de «Deudores» experimentó, durante el ejercicio 1985, una disminución en su saldo de 60.917 millones de Ptas. en valores absolutos y del 6,11% en valores relativos. El Anexo I-7 recoge el detalle de los conceptos que componen dicha variación.

Del análisis de la composición del saldo y la documentación rendida resultan las siguientes consideraciones sobre los conceptos que se indican:

— Banco de España, para pagos en el exterior²³

A 31 de diciembre de 1985, este concepto presenta un saldo deudor de 34.581 millones de Ptas., estando pendiente de abonar las operaciones realizadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1985, por un importe de 38.269 millones de Ptas., así como los pagos que el Banco de España ha realizado correspondientes al Seguro de cambio de autopistas por los ejercicios 1984 y 1985, que ascienden a 137.779 millones de Ptas.

Con independencia de los efectos que sobre los Resultados del ejercicio tienen las cantidades no formalizadas al Presupuesto, a que ya se ha hecho referencia²⁴, la falta de abono de las cantidades anteriormente reseñadas tienen incidencia directa sobre el déficit de Caja del ejercicio.

— Desgravación fiscal a la exportación

El movimiento de este concepto en el periodo, junto con el de su homónimo de la Agrupación de «Giros y Remesas», ha sido el siguiente (en millones de Ptas.):

	31/12/84	31/12/85	Diferencia
— Deudores	49.327	54.825	5.498
— Giros y Remesas	23.340	18.153	(5.187)
Total	72.667	72.978	311

La variación, prácticamente compensada en ambos conceptos, hace que la misma no tenga repercusión significativa sobre los Resultados del periodo, aunque, no obstante, su saldo indique la cantidad pendiente de aplicar como devolución al Presupuesto de Ingresos del Estado.

— Instituto de Crédito Oficial

La financiación del Crédito Oficial presenta a 31 de diciembre de 1985 un saldo de 771.114 millones de Ptas., con un incremento en el periodo de 103.970 millones de Ptas.

Con independencia de los 47.000 millones de Ptas. correspondientes al ejercicio que han sido aplicados al Presupuesto de Ingresos del Estado en concepto de «Beneficios por la financiación del ICO», se han ingresado 51.000 millones correspondientes al periodo 1970/1980, con la consiguiente minoración del déficit del periodo.

Sobre el significado e importe de esta Cuenta de «Anticipos», cuyo saldo se ha cuadruplicado en cinco años, se mantienen las consideraciones efectuadas en Dictámenes anteriores, en los que se hacía constar que «la tendencia creciente del saldo desde el ejercicio 1981 sin que se efectúe ninguna operación para reducirlo mediante reembolso por parte del Instituto de Crédito Oficial, está en abierta contradicción con el contenido de las normas que regulan la contabilización de situaciones transitorias propias de las anticipaciones realizadas a través de Operaciones del Tesoro».

B) Acreedores

El Anexo I-7 recoge el detalle de los conceptos que componen esta Agrupación, por un importe de 4.823.841 millones de Ptas.²⁵ cuyos saldos en 31/12/85 han aumentado en 577.403 millones de Ptas. en relación con los saldos del ejercicio anterior.

Del análisis de la composición de los saldos y de la documentación rendida resultan las siguientes consideraciones sobre los conceptos que se indican:

— Préstamos del Federal Financing Bank pendientes de reembolso

Los préstamos del FFB dispuestos con anterioridad al 30/09/82, que aparecen en Balance en la cuenta de Préstamos del Exterior, presenta un saldo de 18.276 millones de Ptas., que adolece de los defectos ya denunciados en otros apartados de este Informe, derivados de la incorrecta contabilización de las operaciones de crédito con el Federal Financing Bank, a las que se ha hecho referencia en el apartado I.1.2.1.2.A) anterior.

— Fondo de Financiación exterior de autopistas

Este concepto, que aparece en el Anexo I-7 y que el Balance refleja dentro de la cuenta Préstamos del Exterior, expresa la cantidad pendiente de entregar a las sociedades concesionarias como diferencia entre los préstamos recibidos del exterior y los ya formalizados, con arreglo al siguiente detalle:

	Importe (millones ptas.)
— Cuenta Financiación autopistas (Préstamos del Exterior).....	(70.336)
— Cuenta Compensatoria del ejercicio ²⁶	(4.143)
— Cuenta Préstamos del Fondo de Financiación exterior autopistas (Préstamos a medio y largo plazo).....	69.813
Diferencia (Saldo acreedor).....	(4.666)

— Ingresos de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre pendientes de aplicación

Esta Cuenta que recoge la diferencia entre el valor facial de la moneda entregada al Banco de España para su puesta en circulación y el coste de fabricación de la misma, ha experimentado en 1985 el siguiente movimiento:

	Importe (millones ptas.)
SALDO A 31/12/84	15.189
Ingresos	11.445
Pagos	(23.795)
Saldo a 31/12/85.....	2.839

Entre los pagos, se encuentra uno de 16.000 millones de Ptas., que se aplica al concepto «Beneficio de acuñación de moneda» del Capítulo 9º del Presupuesto de Ingresos²⁷, del que 12.350 millones corresponden a beneficios de ejercicios anteriores, lo que genera la consiguiente minoración del déficit del ejercicio.

— Ingresos de efectos timbrados pendientes de aplicación

Con incumplimiento de lo ordenado por la Disposición de 2 de mayo de 1983 de la Intervención General de la Administración del Estado, que regula las devoluciones de los ingresos provenientes de efectos timbrados, se han formalizado 6.403 millones de Ptas. indebidamente al Presupuesto del ejercicio 1985, que

debieron quedar pendientes en la cuenta reseñada como deudas de la Administración del Estado con el Organismo Autónomo Jefatura de Tráfico, que es participe en los ingresos. Si a dicho importe se suman las deudas correspondientes a los ejercicios 1983 y 1984, que ascienden a 11.411 millones de ptas., el saldo que debe figurar como acreedor en dicha cuenta en el ejercicio 1985 asciende a 17.814 millones de Ptas., que refleja la cantidad a incrementar el resultado acumulado pendiente de aplicar al presupuesto en 31/12/85.

— Ingresos pendientes de aplicación

El saldo de este concepto, 1.725 millones de Ptas., corresponde a un ingreso efectuado en octubre de 1982, que dado el tiempo transcurrido debía haber sido definitivamente aplicado.

C) Giros y remesas

La Agrupación Giros y Remesas experimentó durante el ejercicio 1985 una variación neta de su saldo por importe de 8.969 millones de Ptas., según se deduce del Anexo I-7.

Del análisis de sus partidas destaca el saldo de la cuenta «Suplementos de Loterías», cuyo obligado carácter acreedor, consecuencia de la diferencia de los ingresos efectuados en las provincias y las formalizaciones a Presupuesto de Ingresos de la Dirección General del Tesoro, se transforma en deudor a 31/12/85 por un importe de 20.875 millones de Ptas., lo que implica una incorrecta aplicación de al menos este importe al Presupuesto, con la consiguiente minoración del déficit acumulado a dicha fecha. En el ejercicio 1987 se aplicaron a Resultados Extraordina-

	GASTOS			INGRESOS		RESULTADOS	
	(1) Ord.	(2) Ext.	(3) = (1+2) Total	(4)	(5) = (4-1) Ord.	(6) Ext.	(7) = (4-3) Total
Op. Crtes. ...	4.884.594	125	4.884.719	4.474.895	(409.699)	(125)	(409.824)
Op. Cap. ...	1.205.504	504	1.206.008	36.543	(1.168.961)	(504)	(1.169.465)
Op. financ. ...	486.714	—	486.714	1.574.965	1.088.251	—	1.088.251
Total	6.576.812	629	6.577.441	6.086.403	(490.409)	(629)	(491.038)

A lo largo de este Informe se han realizado una serie de salvedades o excepciones cuyo importe repercute significativamente sobre los Resultados del ejercicio, según detalle que se resume posteriormente, en el que no se ha cuantificado el efecto producido por las operaciones siguientes:

a) La aplicación de obligaciones anteriores al ejercicio corriente al amparo de créditos extraordinarios,

rios (Pérdidas) 34.600 millones de Ptas. por la desviación acumulativa en la imputación al Presupuesto de Ingresos de los beneficios obtenidos en ejercicios anteriores, sin especificar lo que corresponde a cada uno de ellos, lo que impide cuantificar la incidencia que dicha operación tiene en los Resultados del ejercicio 1985.

1.1.2.3. Resultados

Los Resultados que se derivan de la ejecución del Presupuesto se desglosan como sigue:

— Diferencia entre derechos y obligaciones reconocidas, únicos que se explicitan en la Cuenta General del Estado, que se denominan «Resultados por operaciones de ejercicio corriente o de gestión presupuestaria».

— Modificaciones de derechos u obligaciones surgidos y contabilizados en años precedentes, a los que se hace referencia como «Resultados por operaciones de ejercicios anteriores».

Asimismo, se producen en el ejercicio «Resultados de la Cartera de Valores» y «Resultados extraordinarios» que son objeto de análisis independiente.

1.1.2.3.1. Resultados por operaciones de ejercicio corriente o de gestión Presupuestaria

El déficit de gestión de los Presupuestos ejecutados en 1985 —Ordinario y Extraordinario— en los términos en que se recoge en la Cuenta General del Estado²⁸ ascendió a 491.038 millones de Ptas., de acuerdo con el siguiente detalle:

porque, si bien su correcta contabilización hubiera disminuido el déficit del ejercicio, el retraso en la aprobación de tales créditos que se viene produciendo repetitivamente compensa dicha minoración en el importe de las obligaciones que se desplazan a ejercicios posteriores, según se detalla en el apartado 1.1.2.1.1.A) del presente Informe.

b) La aplicación al ejercicio actual del importe

de 27.472 millones de Ptas. a que asciende al Anticipo efectuado en 1984 a favor de Comunidades Autónomas, al estimarse que el mismo es similar al que debió contraerse en la liquidación del ejercicio 1985 en concepto de coste de los servicios tras pasados a las Comunidades durante este ejercicio, que no figuran incluidos en el porcentaje de participación de In-

gresos del Estado y cuyo reconocimiento en cuentas fue desplazado al ejercicio siguiente.

El resumen de las observaciones efectuadas a lo largo del Informe, con expresión del apartado en que se encuentra, tiene el siguiente detalle en millones de pesetas:

	Aumento (disminuc.) Resultados del Ejercicio	Apartado del Informe
— Obligaciones anuladas y deudas con CAMPSA y RENFE del M ^o de Defensa	15.856	I.1.2.1.2.A)
— Cancelación préstamos FFB	9.226	I.1.2.1.2.A)
— Amortización préstamos FFB	2.498	I.1.2.1.2.A)
— Cuotas Sociales MUFACE, ISFAS	7.171	I.1.2.1.2.A)
— Seguro cambio de autopistas	41.066	I.1.2.1.2.A)
— Dividendo Cía. Telefónica	(4.265)	I.1.2.2.1.A)
— Intereses ICO 1970/1980	51.000	I.1.2.2.5.A)
— Beneficios acuñación moneda	12.350	I.1.2.2.5.B)
— Efectos timbrados por multas tráfico	6.403	I.1.2.2.5.B)
Total	141.305	

A dicho importe habría que añadir el exceso de aplicación de beneficios por Loterías a que se hizo referencia en el apartado I.1.2.2.5.C) de este Informe, en la parte que pudiera corresponder al ejercicio 1985.

Asimismo, y según se detalla en el apartado I.1.2.2.2.D) de este Informe, a la cantidad resultante de lo expuesto en los apartados anteriores habría que añadir los 120.230 millones de Ptas. a que ascendería la repercusión neta sobre los Resultados del ejercicio 1985 si se hubiera utilizado el criterio de devengo

que defiende este Tribunal para contabilizar los intereses implícitos en los Pagares del Tesoro, en lugar del criterio de caja utilizado por la Administración.

I.1.2.3.2. Resultados por operaciones de ejercicios anteriores

Los resultados por operaciones relativas a ejercicios anteriores han ascendido, en 1985, a 93.266 millones de Ptas., de signo negativo, con el siguiente desglose:

	Importe (millones de Ptas.)	
— Bajas en derechos «Residuos Presupuestos cerrados»	100.613	
Por anulaciones	29.122	
Por insolvencias y otras causas	37.431	
Por rectificaciones	34.060	
— Bajas en obligaciones y libramientos a pagar en «Residuos de Presupuestos Cerrados»	(6.664)	
Obligaciones por rectificar	(6.662)	
Libramientos por anulación	(2)	
— Aumentos en libramientos por rectificación	1	
— Traspaso a corriente de las obligaciones reconocidas pendientes a 31/12/84 por Ley 3/83	(629)	
— Bajas Sección Anexo	(55)	
Total resultados por operaciones ejercicios anteriores	93.266	

En relación con los anteriores resultados se observa:

a) Las bajas en derechos han experimentado un aumento de 62.032 millones de Ptas. en relación con las habidas en el ejercicio anterior, debido principalmente a las siguientes causas:

— En los derechos contraídos por el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas se han dado de baja 35.736 millones por el Recargo Provincial, que no correspondían al Tesoro Público y que, de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su contraído, una vez recaudado, se formalizaba a «Recursos Locales».

— Las depuraciones de saldos, cuya regularización se ha efectuado de conformidad con lo dispuesto en la Circular 3/85 de la IGAE, son debidas fundamentalmente a errores contables, ingresos en otras Delegaciones de Hacienda que no han sido objeto de Remesas, datos por insolvencias y otras bajas que no han sido contabilizadas. Su importe asciende a 3.450 millones de Ptas., de acuerdo con los expedientes tramitados en once provincias exclusivamente, únicas que han necesitado depurar los saldos ante la implantación del proyecto SICOP en 1986, que exige la perfecta identificación de las liquidaciones de contraído previo en los registros informáticos.

— Los derechos a cobrar por las retenciones efectuadas a los funcionarios de la Seguridad Social, en concepto de IRPF, han sido hechos efectivos por compensación en el ejercicio corriente, lo que ha generado bajas por 900 millones en ejercicios cerrados, con la correspondiente duplicidad en los derechos contraídos.

b) Las obligaciones reconocidas según Ley 3/83, por un importe de 629 millones de Ptas., cuyo pago estaba pendiente de ordenar el 31 de diciembre de 1984, son traspasadas al ejercicio corriente, con la consiguiente repercusión en la presentación del déficit de gestión presupuestaria del ejercicio corriente según se detalla en el apartado I.1.2.3.1.

I.1.2.3.3. Resultados de Cartera de Valores

Los Resultados de la Cartera de Valores ascendieron a 21.892 millones de Ptas. como consecuencia de las reducciones de capital efectuadas para enjugar pérdidas en las siguientes empresas:

Efectuadas ampliaciones de capital en dichas Empresas por importe de 8.498 millones de Ptas., con cargo al Capítulo 8^o del Presupuesto de Gastos, más que de inversiones financieras, se trata de subvenciones de explotación que cubren pérdidas acumuladas en ejercicios anteriores.

	Importe (millones de Ptas.)
— INTELHORCE	10.240
— HYTASA	7.900
— IMEPIEL	1.999
— GOSSYPIUM	922
— MERCORSA	810
— LIBROS ESPAÑOLES, S.A. ...	21
Total	21.892

I.1.2.3.4. Resultados extraordinarios

En el Balance de situación se recogen Resultados extraordinarios en el ejercicio por importe deudor de 7.022 millones de Ptas., según el siguiente detalle:

	Importe (millones de Ptas.)
Resultados en venta de metales preciosos	5.596
Resultados extraordinarios en Cartera de Valores	(704)
Resultados extraordinarios en Deuda Pública	2.130 ²⁹
Total	7.022

La pérdida generada por la venta de metales preciosos como consecuencia de la sustitución de la plata por el oro en el mercado internacional, ha sido calculada tomando como valor inicial el que figura en la Cuenta de la Dirección General del Tesoro a 31 de diciembre de 1984.

I.1.2.3.5. Excepciones y salvedades a los gastos e ingresos aplicados al Presupuesto hasta 31/12/85

En la elaboración de los Informes de este Tribunal que fundamentan sus Declaraciones Definitivas sobre la Cuenta General del Estado, se ha venido haciendo expresa referencia a las operaciones detectadas de gasto e ingreso pendientes de imputar o incorrectamente imputadas al Presupuesto, considerándose, exclusivamente, aquellos defectos o excesos de imputación presupuestaria que, conocidos en el ejercicio, carecen de justificación aún aplicándose un criterio amplio en la valoración del cumplimiento de los principios que informan la contabilidad pública. Por ello, se ha prescindido tanto de aquellas partidas que plantean dificultades técnicas a la hora de la estricta aplicación de los principios contables, como es el caso de saldos razonables de gastos e ingresos mantenidos en fin de ejercicio en Deudores y Acreedores Extrapresupuestarios pendientes de formalizar a Presupuesto, como de aquellas otras que se conocen a través de las

operaciones de regularización llevadas a cabo por la Administración en ejercicios posteriores al dictaminado, como ocurre con los créditos extraordinarios que dan cobertura crediticia a las obligaciones de años anteriores.

La importancia de estas incorrectas imputaciones

	Importe (millones de Ptas.)	Apartado del Informe
GASTOS PENDIENTES DE APLICACION		
— Obligaciones anuladas y deudas con CAMPSA y RENFE del Ministerio de Defensa	39.202	1.1.2.1.2.A)
— Cancelación y amortización de préstamos del FFB	97.614	1.1.2.1.2.A)
— Cuotas sociales MUFACE, ISFAS	44.392	1.1.2.1.2.A)
— Seguro de Cambio de Autopistas	137.779	1.1.2.1.2.A)
INGRESOS PENDIENTES DE APLICACION		
— Dividendo Cia. Telefónica	(8.323)	1.1.2.2.1.A)
INGRESOS APLICADOS EN EXCESO		
— Efectos timbrados multas tráfico	17.814	1.1.2.2.5.B)
— Ingresos de loterías	20.875	1.1.2.2.5.C)
— Anticipo Jefatura de Tráfico	5.277	1.1.3.2.1.B)
DEVOLUCIONES PENDIENTES DE APLICACION		
— Desgravación fiscal a la exportación	72.978	1.1.2.2.5.A)
Total	427.608	

Por todo ello, en el caso de que los principios que informan la contabilidad pública se hubieran aplicado razonablemente y bajo las condiciones ya indicadas, las liquidaciones presupuestarias de los correspondientes ejercicios deberían haber recogido las operaciones a que se refiere el cuadro anterior, y al no haber sido así, su regularización, por un importe conjunto de 427.608 millones de Ptas., habrá sido o deberá ser soportada por ejercicios posteriores a 1985.

Asimismo, de acuerdo con el criterio de devengo sustentado por este Tribunal, al anterior importe habría que añadir los intereses implícitos corridos y no vencidos de los Pagars del Tesoro vivos a 31 de diciembre, que ascienden a 421.944 millones de Ptas. y que se cargarán al Presupuesto en la fecha de su vencimiento, siguiendo el criterio de caja utilizado por la Administración.

1.1.2.4. Compromisos de gasto adquiridos con cargo a ejercicios futuros

Los compromisos de gasto adquiridos con cargo a ejercicios futuros, al amparo de lo dispuesto por el

presupuestarias ha sugerido la conveniencia de presentar, junto al análisis de los Resultados del ejercicio dictaminado, en la forma en que aparece en el apartado 1.1.2.3.1. anterior, el resumen de las partidas más significativas afectadas por dichos defectos y sin regularizar a 31/12/85 con independencia del ejercicio de que proceden, cuyo detalle es el siguiente:

art. 61 de la Ley General Presupuestaria, se recogen en la Parte Cuarta de la Cuenta General del Estado, en la que el desglose entre Secciones y Capítulos no es congruente y presenta numerosos defectos, entre los que destacan:

— La falta de coincidencia entre los importes comprometidos para los ejercicios 1986 y 1987 en ambas clasificaciones.

— Los compromisos contabilizados en el Capítulo 4º de los Ministerios de Educación y Ciencia e Industria y Energía que corresponden al Capítulo 2º y los del Capítulo 7º del Ministerio de Defensa que deben figurar en el Capítulo 8º

El importe global de los compromisos de gasto adquiridos con cargo a ejercicios futuros asciende al fin del ejercicio 1985 a 582.091 millones de Ptas., de los cuales 295.598 millones fueron adquiridos en el ejercicio 1985, mientras que los restantes 286.493 millones lo fueron en ejercicios anteriores.

La clasificación por Capítulos presenta el siguiente detalle (en millones de Ptas.):

	1986	1987	1988	1989 y ss.	Total
Capítulo 1º	1.213	874	—	—	2.087
Capítulo 2º	16.815	4.138	1.917	468	23.338
Capítulo 4º	1.346	1.173	—	—	2.519
Capítulo 6º	237.009	151.508	64.173	32.091	484.781
Capítulo 7º	31.753	12.650	6.487	18.476	69.366
Total	288.136	170.343	72.577	51.035	582.091

El Ministerio de Defensa reconoce en este ejercicio, para los de 1989 y ss., 22.491 millones de Ptas. menos que menos que en 1984, diferencia que se debe a la anulación de ciertas partidas que habían sido indebidamente registradas en 1984 por corresponder a simples proyectos de inversión o autorizaciones de gastos sin que reúnan los requisitos que se establecen en el ya citado art. 61 de la LGP.

1.1.2.5. Aavales

La Ley General Presupuestaria establece en su art. 119 que «el importe total de los créditos avalados no podrá exceder del límite que para cada ejercicio se fije la Ley de Presupuestos Generales del Estado».

Asimismo en su art. 132 ordena que se acompañe a la Cuenta General del Estado un estado demostrativo del movimiento y la situación de los avales concedidos por el Tesoro Público. Los Anexos I-8.1 y I-8.2 resumen el citado estado.

Como viene siendo tradicional, la Ley de Presupuestos del ejercicio 1985 en su art. 48 señala exclusivamente los topes máximos de los avales a prestar durante el ejercicio. Según se deduce del siguiente cuadro, dichos topes han sido respetados³¹, habiéndose calculado el contravalor en Ptas., tomando el tipo de cambio vigente en la fecha de concesión, en el caso de los avales efectuados en divisas.

Moneda	Importe (millones de Ptas.)		
	Importe avalado	Contravalor fecha concesión	Límite Ley Presupuestos
Dólares USA	492.333.334	7.874	
Marcos alemanes	313.251.352	11.173	
Franco suizo	144.545.793	3.283	
Yens	20.000.000.000	14.050	
ECU	130.000.000 ³¹	16.706	
TOTAL DIVISAS		53.086³²	100.000
INI (Ptas.)		40.000	40.000
Red. Elect. de España S.A. (Ptas.)		57.656	57.656

En el siguiente cuadro se recoge la situación de los avales concedidos por el Tesoro (saldos disponibles) clasificados por Sectores (en millones de Ptas.).

	Saldo a 31/12/84	Saldo a 31/12/85	Diferencia
	(1)	(2)	(2) - (1)
I — TRANSPORTES			
— Autopistas	292.943	288.121	(4.822)
— Renfe	350.043	346.983	(3.060)
— Metro de Madrid	3.000	3.000	—

II — ENERGIA			
— Electricidad	1.642	57.656	56.014
— Nuclear	—	1.155	1.155
III — INI			
— Empréstitos obligaciones	70.257	116.049	45.792
IV — CONSORCIO ZONA FRANCA BARCELONA			
	6.652	6.675	23
Total	724.537	819.639	95.102

La diferencia entre los saldos disponibles en fin de ambos ejercicios se desglosa como sigue:

	Importe (millones de Ptas.)
— Diferencia entre dispuesto y cancelado en moneda extranjera	(20.896)
— Diferencia entre dispuesto y cancelado en Ptas.	96.657
— Diferencia por variación de tipo de cambio	19.341
Total	95.102

Como en ejercicios anteriores, el estado rendido incluye, exclusivamente, los riesgos por principales avalados, sin hacer mención alguna a la carga financiera de los correspondientes créditos.

1.1.3. Las Cuentas de los Organismos Autónomos Administrativos

En este apartado se presentan los resultados del examen y comprobación de las Cuentas de los Organismos Autónomos Administrativos (en adelante OAA) integradas en la CGE, cuya relación completa aparece en los Anexos 1-9.1.1 y 1-9.1.2, estructurándose la exposición en las tres partes siguientes:

— **Liquidación de los presupuestos.** Recoge las incidencias detectadas en las modificaciones de crédito y en la ejecución presupuestaria, así como en los Resultados del ejercicio.

— **Balances de situación.** En esta parte se expresan las observaciones relativas a las distintas masas que configuran la situación patrimonial de los citados Organismos, dentro de la información limitada que suministran las Cuentas rendidas.

— **Compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros.** Recoge brevemente los adquiridos por los Organismos del subsector aquí analizado.

Las Cuentas rendidas, desde un punto de vista formal, son aritméticamente correctas e internamente

consistentes, y se presentan de acuerdo con las normas aplicables, excepto las correspondientes a 44 Organismos, en las que se observa algún o algunos de los siguientes defectos:

— Falta de remisión total o parcial de la documentación complementaria exigida.

— Carencia del detalle informativo establecido para dicha documentación por la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de julio de 1984, en relación a fechas de operación, números de registro contable, identificación de deudores y acreedores, etc.

— Actas de arqueo y estado de conciliación incompletos o defectuosos.

— Certificaciones de modificaciones de derechos y obligaciones insuficientemente motivadas.

El Tribunal de Cuentas, en cuanto se ha considerado necesario, ha tomado las medidas oportunas para la corrección o aclaración de las causas de estas anomalías.

1.1.3.1. Liquidación de los presupuestos

En los Anexos 1-9.1.1 y 1-9.1.2., 1-9.2 y 1-9.3, se presenta la liquidación de los Presupuestos del ejercicio correspondiente a los Organismos aquí considerados en su triple vertiente orgánica, económica y por programas. En ellos se observa que los gastos e

ingresos del subsector, medidos por las obligaciones y derechos contraídos, ascienden a 1.315.603 y 1.338.902 millones de Ptas., representando, según se aprecia en el Anexo 1-1, el 13,5 y 14,4%, respectivamente, de los gastos e ingresos totales del Sector Público Estatal integrante de la CGE.

1.1.3.1.1. Modificaciones de crédito

Los Anexos anteriormente citados reflejan, asimismo, las modificaciones de crédito de los OAA en el ejercicio, que, en términos netos y en conjunto, ascienden a 54.870 millones de Ptas. —un 3,9% de los créditos iniciales— resultado de aumentos por 148.473 millones y de disminuciones por 93.603 millones de Ptas.

Las observaciones fundamentales en relación a las modificaciones de crédito referidas, desde una perspectiva de regularidad legal, son las siguientes:

a) Se han aprobado diversas modificaciones al alza de créditos (extraordinarios, suplementos y ampliaciones) por importe conjunto de 2.783 millones de Ptas. estableciéndose como financiación remanentes de tesorería inexistentes³⁹ o aumentos de las previsiones iniciales de ingreso (excluidas transferencias del Estado) que no se han cumplido posteriormente.

Hay 22 Organismos, que de acuerdo con sus Cuentas, han incurrido en estas incorrectas prácticas, destacando AISNA, Universidad Politécnica de Madrid y Universidad Complutense de Madrid, con defectos de financiación real de sus modificaciones de crédito por importes de 648, 638 y 329 millones de Ptas. respectivamente.

La necesidad de una adecuada financiación de las modificaciones de crédito, además de ser una elemental exigencia, se infiere del art. 54 de la Ley General Presupuestaria⁴⁰.

b) Se han autorizado ampliaciones de crédito por un importe, al menos, de 639 millones de pesetas, con fundamento en una interpretación, que se considera incorrecta, del Anexo 1.1.1.b) y e) de la Ley de Presupuestos⁴¹.

Los Organismos en que se han detectado este tipo de operaciones son 9, destacando I.N.E.M., con 328 millones de pesetas, e Instituto de Higiene y Seguridad en el Trabajo, con 146 millones de pesetas.

c) La falta de la reglamentación de las generaciones de crédito, prevista en el artículo 71 de la LGP⁴², no ha impedido que se hayan generado créditos por importe de 3.526 millones de pesetas que no satisfacen los requisitos establecidos en dicho artículo. Así:

— En el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, fueron adoptados por su Presidente acuerdos provisionales de generación de créditos por servicios prestados a Organismos Estatales, Paraestatales, y Municipales (posteriormente elevados a definitivos), por un importe de 1.516 millones de Ptas., con apoyo en una Orden comunicada de 30/11/82 del entonces Ministerio de Hacienda, que como tal carece del rango reglamentario requerido.

— En el Instituto de Relaciones Agrarias, se aprobaron generaciones de crédito por importe de 1.933 millones de pesetas, y 87 millones más en otros Organismos, en base a previsiones de ingresos por prestación de servicios, condicionados a su efectividad. Del tenor del mencionado art. 71 y más explícitamente del apartado 6.1 de la Orden del Ministerio de Hacienda de 22 de febrero de 1982, se concluye que la realidad y efectividad del ingreso es un requisito necesario y previo de estas modificaciones de crédito, que no se satisfacía en las comentadas aquí.

Las modificaciones referidas de los dos Organismos citados deberían haberse tramitado de acuerdo con el artículo 64 de la LGP, es decir, deberían haber sido aprobadas mediante Ley al superar el 5% de sus Presupuestos de Gastos.

d) Finalmente, con apoyo en la autorización contenida en la disposición final tercera de la Ley de Presupuestos, se han modificado créditos de personal en varias Universidades por importe de 1.041 millones de pesetas.

A tales modificaciones se les ha dado efectos de 1 de enero, aunque se han aprobado a lo largo del ejercicio, incluso en el mes de diciembre, lo que supone una utilización abusiva de la mencionada autorización⁴³.

1.1.3.1.2. Ejecución de los presupuestos

Prescindiendo de los aspectos analíticos relativos al grado de ejecución de los Presupuestos de los OAA, que se tratan en el apartado 1.2.3. posterior, las observaciones fundamentales en relación a la regularidad contable y legal de la ejecución presupuestaria de dichas Entidades son las que se indican a continuación.

A) *En relación a las obligaciones y derechos reconocidos por los organismos del subsector aquí tratado como consecuencia de transferencias concedidas o recibidas a/por los tres subsectores integrantes de la CGE.*

Según se ha dicho con carácter general en el apartado 1.1.1.2. anterior, aparecen fuertes discrepancias en los datos contables relativos a gastos-ingresos y

créditos-débitos, suministrados por los distintos Agentes Pagadores y receptores de transferencias de los tres subsectores que constituyen la CGE.

Según se deduce del Anexo I-10 las diferencias más importantes a este respecto y que afectan a los OAA son las siguientes (en millones de Ptas.):

Diferencia	Importe
a) Obligaciones contraídas en el ejercicio por los OAA a favor del Estado por transferencias corrientes, menos derechos recíprocos contraídos por éste.	5.644
b) Obligaciones contraídas en el ejercicio por los OAA a favor de los OAA, menos derechos recíprocos contraídos por éstos por transferencias corrientes.	(5.741)
c) Obligaciones contraídas en el ejercicio por el Estado a favor de OAA por transferencias de capital, menos derechos recíprocos contraídos por éstos.	(5.293)
d) Obligaciones contraídas en el ejercicio por Organismos Comerciales, Industriales, Financieros o Análogos por transferencias corrientes a favor de OAA, menos derechos recíprocos contraídos por éstos.	4.694
e) Obligaciones pendientes de pago en 31/12/85 por transferencias corrientes del Estado a favor de OAA, menos derechos recíprocos pendientes de cobro por éstos.	(2.783)
f) Obligaciones pendientes de pago en 31/12/85 por transferencias corrientes de OAA a favor de OAA, menos derechos recíprocos pendientes de cobro por éstos.	(5.938)
g) Obligaciones pendientes de pago en 31/12/85 por transferencias corrientes de Organismos Comerciales, Industriales, Financieros o Análogos a favor de OAA, menos derechos recíprocos pendientes de cobro por éstos.	2.548
h) Obligaciones pendientes de pago en 31/12/85 por transferencias de capital del Estado a favor de OAA, menos derechos recíprocos pendientes de cobro por éstos.	(3.972)

Aunque la casuística es amplia, las causas principales de estas diferencias son las siguientes:

— La incorrecta contabilización por parte de los perceptores, de los derechos reconocidos por transferencias, con imputaciones presupuestarias o extrapresupuestarias no ajustadas a la naturaleza (corrientes o de capital) u origen (tipo de Entidad pagadora) de aquéllas. Este defecto, en el que se ha incurrido básicamente en la contabilidad del Estado, explica la práctica totalidad de la diferencia señalada en a).

— El cambio de naturaleza jurídica de los Organismos pagadores (concretamente el PAMDB —administrativo— que se integra en el ONLAE —comercial—) sin realizar las modificaciones de reclasificación pertinentes en las previsiones de ingresos de los perceptores. Explica la mayor parte de las diferencias b), d), f) y g).

— El tratamiento presupuestario en el art. 78 «Transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro» de transferencias a favor de Universidades especialmente, que explica en buena medida las diferencias c) y h).

— El reconocimiento por algunos Organismos de derechos por transferencias del Estado, correspon-

dientes a créditos anulados por éste, en parte compensado por la utilización por los Organismos del criterio de caja en el reconocimiento de derechos, cuando el Estado utiliza el de devengo en la contratación de obligaciones. Estas son las causas básicas de la diferencia que aparece en e) y en parte en h).

Entre los Organismos implicados y casos más significativos de estos desajustes, se encuentran:

— El INEM, que transfiere al Estado 4.037 millones de Ptas., aplicados correctamente al art. 40 de su Presupuesto de Gastos de acuerdo con los créditos que tenía aprobados a tal fin, importe que es imputado indebidamente en la contabilidad del Estado al art. 38 «Reintegros» (de ejercicio corriente), facilitándose con este tratamiento la generación de créditos».

— Las transferencias del IRESCO (Organismo de carácter administrativo) al Estado por importe de 3.695 millones de Ptas., que son aplicados en la contabilidad de éste como si aquél fuese de naturaleza comercial.

— Las transferencias del ONLAE (Organismo Comercial) al Consejo Superior de Deportes, por importe de 6.112 millones de Ptas., que son tratadas por éste como procedentes de Organismo de carácter ad-

ministrativo, hecho que se explica por la integración del PAMDB (Organismo que tenía dicho carácter y del que venía recibiendo las subvenciones) en el ONLAE.

— El INAPE, que mantiene 2.500 millones de Ptas. de derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores frente al Estado y que corresponden a dos créditos anulados por éste.

— Finalmente, como otros casos reseñables, cabe citar, la existencia de 1.288 millones de Ptas. de obligaciones pendientes de pago del Estado a favor de MUFACE (Fondo Especial), no recogidos por ésta como derechos pendientes de cobro, al utilizar el criterio de caja; el mantenimiento por INAS y AISNA de derechos pendientes de cobro frente al Estado que corresponden a créditos anulados en la contabilidad de éste, y el tratamiento en Acreedores extrapresupuestarios por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de parte de las transferencias recibidas del Estado, por considerarse mero intermediario de ellas.

B) En relación a los defectos de imputación al ejercicio de obligaciones y derechos originados en él.

Se han observado ciertas prácticas (ya puestas de manifiesto en años anteriores) y hechos que desvirtúan significativamente el montante de los gastos e ingresos de los OAA reflejados en las Cuentas rendidas. Son los siguientes:

a) La falta de contabilización como gastos (o ingresos) del ejercicio, de pagos (o cobros) realizados durante el mismo y aplicados a Deudores (o Acre-

dores) extrapresupuestarios, a los que se refiere con la adecuada amplitud los apartados 1.1.3.2.1.B) y 1.1.3.2.2.B) posteriores.

b) La aplicación por MUFACE e ISFAS como ingresos del ejercicio corriente, de cuotas sociales financiadas por el Estado y correspondientes a ejercicios anteriores, y en sentido contrario, falta de aplicación de la mayor parte de las del ejercicio corriente, con un defecto neto de contracción de derechos de 7.171 millones de Ptas., correspondientes al ejercicio, y de 37.221 a ejercicios anteriores. Esta actuación de los Organismos citados es consecuencia de la del Estado».

Finalmente, se observa que hay ciertos Organismos que han anulado créditos de transferencias al Estado establecidos legalmente y que como tales debían haberse considerado de ejecución obligatoria.

El caso más significativo es el de la Jefatura de Tráfico, que anula créditos de transferencias corrientes por 4.800 millones de Ptas. (3.000 millones aprobados por la Ley de Presupuestos y 1.800 por la Ley 25/85 de 24 de julio), sin que se haya justificado satisfactoriamente el motivo. Dicho importe debería haber sido contraído como obligaciones a favor del Estado aunque no se hubieran pagado en el ejercicio».

1.1.3.1.3. Resultados del ejercicio

Los Resultados agregados del ejercicio de los OAA, según las Cuentas rendidas, conforme a la estructura establecida por la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de julio de 1984, son los siguientes (en millones de Ptas.):

Componentes	Importe
Remanente presupuestario	23.299
Remanente por operaciones de ejercicios anteriores	948
Remanente por anulación de saldos acreedores y deudores extrapresupuestarios y rectificación de existencias	5
Remanente de Tesorería del ejercicio	24.252

Seguidamente se desarrolla cada una de estas partidas integrantes de los Resultados del ejercicio y se ponen de relieve las incidencias por las que se ven afectadas.

A) Resultados por operaciones del ejercicio: Remanente Presupuestario

Como se observa en el Anexo I-1 el Remanente

presupuestario de los OAA es de signo positivo (superávit) y asciende a 23.299 millones de Ptas., diferencia entre el total de los derechos reconocidos, que se elevan a 1.338.902 millones de Ptas., y el de las obligaciones reconocidas, que importan 1.315.603 millones de Ptas.

Su desglose por bloques homogéneos de las operaciones que los originan es el siguiente:

Conceptos	Derechos Reconocidos	Obligaciones Reconocidas	Diferencia
Op. corrientes (Caps. I al V)	1.164.613	1.150.923	13.690
Op. capital (Caps. VI y VII)	144.088	147.313	(3.225)
Op. financieras (Caps. VIII y IX)	30.201	17.367	12.834
Remanente presupuestario	1.338.902	1.315.603	23.299

El examen de las Cuentas en relación a este punto pone de manifiesto que existen grandes diferencias entre los de los distintos Organismos, tanto en signo como en cuantía: hay 67 (considerando como un solo Organismo el conjunto de Consorcios para la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales) que presentan superávit, 39 que tienen déficit y 1 cuyos resultados son cero⁴, destacando entre los primeros FOGASA, IRYDA, INIA, Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, INAPE y Obra de Protección de Menores, con 13.953, 9.068, 2.931, 2.736, 2.466 y 2.020 millones de Ptas., respectivamente, y entre los segundos INEM, ISFAS, MUFACE (Sección 1ª), Servicio de Extensión Agraria e IRESCO con 10.797, 1.851, 1.350, 1.258 y 1.237 millones.

La validez de los Resultados contables de algu-

Modificaciones	Importe
Por bajas en obligaciones de ejercicios anteriores	1.436
Por altas en obligaciones de ejercicios anteriores	(1)
Por bajas en derechos de ejercicios anteriores	(1.137)
Por altas en derechos de ejercicios anteriores	650
Remanente por operaciones de ejercicios anteriores	948
Por bajas en acreedores extrapresupuestarios	9
Por altas en acreedores extrapresupuestarios	(1)
Por bajas en deudores extrapresupuestarios	(7)
Por altas en deudores extrapresupuestarios	—
Por rectificación de existencias	4
Remanente por anulación de saldos acr. y deudor. y rect. existenc.	5
Resultados por operaciones de ejercicios anteriores	953

En el Anexo I-11 aparece el desglose de estas operaciones modificativas (excepto rectificación de existencias), las causas que las producen, así como un detalle de los Organismos que las han realizado por importes más significativos.

Las causas fundamentales son las siguientes:

nos Organismos y, por tanto, de los agregados del subsector que antes se han presentado, está afectada negativamente por ciertas excepciones, entre las que destacan las señaladas en los apartados I.1.3.1.2.A), I.1.3.1.2.B), I.1.3.2.1.B) y I.1.3.2.2.B) de este Informe. Su incidencia cuantitativa aparece en el cuadro incluido en el apartado I.1.3.2.2.C) posterior.

B) Remanente por operaciones de ejercicios anteriores y remanente por anulación de saldos acreedores y deudores extrapresupuestarios y rectificación de existencias

Son de carácter positivo y ascienden a 953 millones de Ptas., importe que se deduce de las siguientes modificaciones de ejercicios anteriores (en millones de Ptas.):

a) Defectos y errores contables cometidos en ejercicios anteriores que, una vez detectados, es necesario corregir.

b) La prescripción de obligaciones y derechos de acuerdo con los arts. 46 y 47 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

c) La contracción en Cuentas en ejercicios anteriores de obligaciones (o derechos) que no son reales, bien porque carecen de firmeza, bien porque se confunden las fases presupuestarias contrayendo en presupuesto como gastos los saldos de autorizaciones o disposiciones. Todo ello determina la necesidad de depurar posteriormente aquellos débitos (o créditos) ficticios mediante las modificaciones aquí comentadas.

Entre los Organismos que presentan modificaciones de las consideradas en este epígrafe destacan:

— La Universidad Politécnica de Madrid, con un aumento en derechos por importe de 568 millones de Ptas., debido a la corrección de un error cometido en el ejercicio 1984, por el que se omitió la contracción en cuentas de las subvenciones del Ministerio de Educación y Ciencia correspondientes a los cuatro últimos meses del año, que se encontraban pendientes de cobro al finalizar el ejercicio.

— El IRYDA, con una baja en derechos por transferencias del Estado, que se eleva a 767 millones de Ptas., y tiene su causa en que, habiendo sido contraídos como tales en el ejercicio anterior, no lo fueron las correspondientes obligaciones en la contabilidad del Estado, al haberse cometido un error contable en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no subsanado ulteriormente.

— El ISFAS, con una baja en obligaciones por importe de 884 millones de Ptas., correspondiente en su mayor parte a las contraídas por retribuciones básicas y complementarias de personal de dicho Organismo que, por haber sido satisfechas por el Ministerio de Defensa, fueron dadas de baja en aquél.

I.1.3.2. Balances de situación

Se han elaborado por este Tribunal los Balances diferenciales de situación de los OAA en 31/12/85 respecto a 1/1/85, a partir de los datos suministrados por las Cuentas rendidas por aquéllos⁵. Su agregación aparece en el Anexo I-12.1.1..

No se han observado defectos o errores de enlace entre los dos años comparados. La columna de «ajustes» es consecuencia de las circunstancias que se expresan en el «Estado de conciliación» y Notas explicativas al mismo, que se presentan como Anexo I-12.2..

A partir de las variaciones interanuales de saldos, se ha elaborado el Estado demostrativo de Flujos del Anexo I-12.1.2, en el que se observa cómo el aumento de 81.244 millones de Ptas. en Deudores extrapresupuestarios, y la disminución en 12.062 millones en Acreedores presupuestarios han sido financiados casi

a partes iguales por la disminución de Deudores presupuestarios, y de Tesorería, por el aumento de Acreedores extrapresupuestarios y por el Remanente presupuestario del ejercicio.

A continuación se indican las salvedades y excepciones limitativas de la validez o exactitud de los saldos correspondientes a las distintas masas patrimoniales en 31/12/85, fecha de referencia del examen.

I.1.3.2.1. Activo

El Activo agregado de los OAA asciende a 495.502 millones de Ptas., y está formado por las masas patrimoniales a las que se hace referencia en los tres apartados siguientes.

A) Deudores presupuestarios

Bajo esta denominación, se incluyen las Cuentas «Derechos pendientes de cobro de ejercicio corriente» y «Derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores», con saldos que ascienden, respectivamente, a 143.191 y 19.744 millones de Ptas.

La validez de estos saldos viene limitada, aunque no significativamente a nivel agregado, por algunas de las anomalías contables puestas de manifiesto en el apartado I.1.3.1.2.A) anterior.

B) Deudores extrapresupuestarios

En el Anexo I-13.1, se presentan los Organismos cuyos saldos de Deudores extrapresupuestarios son más elevados, así como las cuentas más significativas que los constituyen y el saldo agregado del subsector, que asciende a 245.967 millones de Ptas.

Como ya se ha puesto de manifiesto reiteradamente en ejercicios anteriores, sin que se observe mejora alguna al respecto, estas cuentas se utilizan con cierta frecuencia para fines que no le son propios —están concebidas exclusivamente para reflejar operaciones económicas realizadas por cuenta de otros Entes y las de tesorería debidamente autorizadas— y, en particular, para recoger gastos que, por insuficiencia de crédito u otras causas, no se aplican, al menos dentro del ejercicio, al presupuesto. Estas prácticas implican el incumplimiento de las normas presupuestarias —en particular del art. 49.b) de la LGP y son particularmente graves cuando su origen, como ocurre en algunos casos, se encuentra en la falta de créditos de carácter limitativo, caso en que los gastos de referencia podrían ser nulos de pleno derecho de acuerdo con el art. 60 de la misma disposición legal. Ello con independencia del efecto negativo en la validez de los datos consignados en las Cuentas.

Los Organismos que mantienen importes más elevados de gastos en Deudores extrapresupuestarios sin formalizar al presupuesto en 31/12/85 son los siguientes:

INEM, que sigue presentando varias cuentas de esta naturaleza bajo la denominación de «Prestaciones de desempleo» (con referencia al año y a la financiación) y «Prestaciones REA», por un saldo conjunto en 31/12/85 de 163.656 millones de Ptas. sin aplicar al presupuesto, de los que 92.251 millones corresponden a prestaciones de 1985, por lo que las obligaciones reconocidas y los Resultados del ejercicio presentados en Cuentas han sido indebidamente minorados e incrementados, respectivamente, en el último importe indicado.

La regularización completa del saldo de 163.656 millones de Ptas. hubiera determinado que el Remanente de tesorería⁴⁾ del Organismo pasase de ser positivo por 125.078 millones de Ptas. a ser negativo por 38.578 millones de Ptas. La financiación transitoria de este déficit acumulado se ha realizado principalmente por la Tesorería General de la Seguridad Social (el saldo a favor de ésta que aparece en las Cuentas del INEM asciende a 26.382 millones de Ptas.), y por un exceso de la financiación recibida por el Organismo con cargo a la Ley 3/1983 e importe de 19.850 millones de Ptas., pendiente de devolución y que como tal luce en sus Cuentas aunque no en las del Estado.

Fondo de Garantía Salarial, que, como en ejercicios anteriores, sigue manteniendo las cuentas «Prestaciones satisfechas por la Tesorería Territorial de la Seguridad Social pendientes de aplicación» y «Premio de cobranza pendiente de aplicación», con saldos de 19.442 y 328 millones de Ptas., sin aplicar al presupuesto de gastos, como hubiera procedido de acuerdo con la naturaleza de las operaciones a que corresponden.

La imputación correcta de estos saldos, hubiera determinado un incremento de las obligaciones contraídas en cuentas, de 19.970 millones de Ptas. —imputables 4.108 al ejercicio y 15.862 a ejercicios anteriores— y, en consecuencia, una disminución de los Resultados respectivos por los mismos importes. El efecto final de esta regularización hubiera supuesto que el Remanente de tesorería en 31/12/85, que según las Cuentas rendidas es negativo e importa (19.947 millones de Ptas., fuese realmente de (39.917) millones. La financiación transitoria de las operaciones del Organismo en esta situación deficitaria, ha sido posible por los anticipos de fondos de la Seguridad Social que, según la contabilidad del Organismo, ascendían en 31/12/85 a 41.324 millones de Ptas.

Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo

Escolar, que presenta en la agrupación contable aquí examinada, las cuentas «Plan de desconcentración» y «Obras de emergencia», con saldos respectivos de 15.049 y 252 millones de Ptas., que constituyen gastos no aplicados a presupuesto aunque existían créditos suficientes para darles cobertura.

La imputación correcta de estos saldos hubiera producido las siguientes modificaciones en los datos de las Cuentas rendidas:

— Aumento en las obligaciones reconocidas imputables al ejercicio y correlativa disminución del superávit presupuestario en 13.932 millones de Ptas..

— Aumento en las obligaciones reconocidas imputables a ejercicios anteriores y consiguiente disminución de los correspondientes Resultados en 1.369 millones de Ptas.

— Disminución del Remanente de tesorería en 31/12/85 en 15.301 millones de Ptas., por lo que el presentado en las Cuentas, 18.858 millones de Ptas., excluyendo otras posibles rectificaciones, pasaría a ser de 3.558 millones de Ptas.

Por otra parte, estas prácticas indebidas han sido detectadas, aunque por cuantías menos importantes, en otros 49 Organismos (especialmente Universidades) que totalizan un montante de gastos pendientes de aplicar al presupuesto de 3.810 millones de Ptas.

Por su naturaleza económica, estos gastos no aplicados a presupuesto corresponden, en un 91%, al Capítulo 4º «Transferencias corrientes», en un 7,5%, al 6º «Inversiones reales», en un 1%, al 1º «Gastos de personal», y el 0,5% restante, a los demás Capítulos.

Finalmente, se señala que dentro de las cuentas correctamente incluidas en esta agrupación, se encuentran las de «Tesoro Cuenta de papel» y «Operaciones del Tesoro Deudores», ambas de la Jefatura de Tráfico, por importes respectivos de 17.814 y 5.277 millones de Ptas., que corresponden, la primera, a la recaudación por el Tesoro de ingresos por multas de tráfico efectuados en efectos timbrados y pendientes de pago al Organismo en 31/12/85⁴⁾, y la segunda, a un anticipo de aquél al Tesoro Público realizado en el ejercicio 1983 para financiar un anticipo de Tesorería al Ministerio del Interior, y que como tales representan créditos de la Jefatura de Tráfico, sin que los correlativos débitos se hallen recogidos en la Cuenta de la Administración del Estado, por haberse saldado indebidamente con aplicación al Presupuesto de Ingresos del Estado⁴⁾.

C) Tesorería

Los fondos líquidos, según Cuentas (Caja y Ban-

cos), de los OAA —como se observa en el Anexo I-12.1.1.— ascienden a 86.600 millones de Ptas.

La Tesorería de los OAA es muy variable según Organismos: en 17, es superior a los 1.000 millones de Ptas., destacando MUFACE (sección 1º), ISFAS, IRYDA y Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, con 16.823, 6.793, 4.807 y 3.966 millones de Ptas., respectivamente; por el contrario, hay uno que la presenta negativa (Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero), y otros 5 en los que no supera los 10 millones de Ptas.

Sobre la fiabilidad del saldo agregado de tesorería de los OAA, sigue manteniéndose la salvedad planteada en ejercicios anteriores, dado que, según se deduce principalmente de los Informes de control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado remitidos a este Tribunal, en el ejercicio 1985 seguían subsistiendo operaciones y saldos de tesorería no reflejados en las Cuentas rendidas, es decir, las prácticas denominadas de «Caja B», cuya extensión y alcance no es posible determinar al ser sólo detectables mediante fiscalizaciones «in situ», y aún en estos casos, de difícil e incluso imposible cuantificación.

Debe continuarse insistiendo en la grave infracción del ordenamiento jurídico que dichas prácticas comportan, y en la necesidad de su total erradicación.

I.1.3.2.2. Pasivo

A) Acreedores presupuestarios

Se incluyen bajo esta denominación las cuentas «Obligaciones pendientes de pago de ejercicios anteriores» y «Obligaciones pendientes de pago de ejercicio corriente», cuyos saldos, como se observa en el Anexo I-12.1.1, ascienden a 18.852 y 58.114 millones de Ptas., respectivamente, sin que existan sobre su validez excepciones contables dignas de mención.

B) Acreedores extrapresupuestarios

Esta agrupación contable presenta un saldo de 117.433 millones de Ptas. Dos Organismos —Fondo de Garantía Salarial e INEM, con saldos de 41.330 y 47.008 millones de Ptas., respectivamente— suponen el 77,5% del saldo agregado de los OAA.

El del Fondo de Garantía Salarial corresponde,

Defectos costables	R. Tesorería Ejercicio	R. Tesorería anterior	R. Tesorería a 31/12/85
Diferencias entre agentes pagadores y receptores por operaciones de transferencia. (I.1.3.1.2.A) ⁴⁾	(230)	(2.958)	(3.188)

casi en su totalidad, a la cuenta «Tesorería Seguridad Social c/c.», y es en consecuencia de la financiación transitoria por aquélla de las operaciones del Organismo, dada la situación deficitaria de éste a que antes se ha aludido.

El del INEM responde principalmente a dos cuentas: «Tesorería General de la SS» y «Exceso financiación Ley 3/83» con saldos de 26.382 y 19.850 millones de Ptas., cuyo contenido ya ha quedado aclarado en el punto I.1.3.2.1.B) anterior.

En esta agrupación hay partidas que son ingresos de naturaleza presupuestaria, no imputados o no formalizados al presupuesto al final de ejercicio, por un importe en torno a los 7.318 millones de Ptas. Al margen del incumplimiento de las normas presupuestarias que ello supone (art. 49.a) de la LGP, produce el efecto contrario al indicado en Deudores extrapresupuestarios, es decir, el de minorar indebidamente la cuantía contable de los derechos reconocidos y, en consecuencia, de los resultados correspondientes al ejercicio o a ejercicios anteriores, según el año en que tuvo lugar el efecto de imputación presupuestaria.

Hay 37 Organismos (la mayor parte Universidades) en los que se producen estas anomalías contables (aunque en su mayor parte por importes poco significativos), destacando el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la Universidad de Valencia, con ingresos pendientes de aplicar al presupuesto de 1.643 y 1.220 millones de Ptas., respectivamente.

C) Remanentes de Tesorería

Estas cuentas representan los Resultados acumulados de los OAA, y su saldo viene dado por la diferencia, entre tesorería y deudores por una parte, y acreedores por otra.

El saldo contable agregado a la fecha de referencia del examen (31/12/85) del Remanente de tesorería de los OAA asciende a 301.103 millones de Ptas., y se deduce de la suma del correspondiente a 1/1/85 («Remanente de tesorería anterior») —276.851 millones de Ptas.— y del «Remanente de tesorería del ejercicio» —24.252 millones.

La validez de los citados saldos viene limitada por los importantes defectos contables puestos de manifiesto a lo largo del epígrafe I.1.3, con la incidencia sobre ellos, que se presenta en forma de ajustes, en el cuadro que aparece a continuación (en millones de Ptas.)⁴⁾.

Defecto de contracción de derechos de MUFACE e ISFAS (I.1.3.1.2.B.C)	7.171	37.221	44.392
Aplicación en Deudores extrapresupuestarios de gastos presupuestarios por INEM, FOGASA, Junta de Construcciones y otros Organismos (I.1.3.2.1.B)	(110.053)	(92.684)	(202.737)
Aplicación en Acreedores extrapresupuestarios de ingresos presupuestarios por CSIC y otros Organismos (I.1.3.2.2.B)	1.692	5.626	7.318
Total	(101.420)	(52.795)	(154.215)

De este cuadro, se deduce que la correcta aplicación de las normas presupuestarias y contables, determinaría una corrección a la baja de los Resultados presentados en las Cuentas rendidas, de 101.420 millones para el «Remanente de tesorería del ejercicio» (pasaría de ser positivo por un importe de 24.252 millones de Ptas. a ser negativo por 77.168 millones de Ptas.), de 52.795 millones para el «Remanente de tesorería anterior» (descendería de 276.851 a 224.056 millones) y, por tanto, de 154.215 millones de Ptas. para el «Remanente de tesorería» en 31/12/85 (pasaría de 301.103 a 146.888 millones).

El «Remanente de tesorería», dentro de las lógicas limitaciones producidas por la información parcial suministrada por las Cuentas rendidas, constituye un índice de la solidez financiera de los OAA, la cual, a juzgar por los importes tan variables que presenta aquél, es muy distinta para unos y otros, a pesar de que estas Entidades, en general, por su naturaleza administrativa, deberían presentar una situación de prudente equilibrio financiero. Hay, en efecto, algunos Organismos en los que el «Remanente de tesorería» adquiere valores muy elevados, mientras que en otros es negativo. Entre los primeros destacan —además del caso especial de las Mutualidades de funcionarios MUFACE e ISFAS con 17.106 y 16.671 millones de Ptas., respectivamente, según sus cuentas, y superiores a 55.000 y 23.000 millones si se consideran los ajustes que les afectan— IRYDA y Jefatura de Tráfico, con 31.904 y 21.260 millones de Ptas., respectivamente, importes contables estos últimos que no están sujetos a ajustes que los modifiquen significativamente. Entre los segundos, además de la Organización de Trabajos Portuarios, que presenta un «Remanente de tesorería» negativo por importe de 630 millones de Ptas., se encuentran INEM y FOGASA a los que se ha hecho referencia detallada a este respecto en el apartado I.1.3.2.1.B) anterior.

Una de las causas de estos desequilibrios financieros es el inadecuado tratamiento presupuestario del «Remanente de tesorería». Dicho Remanente debe constituir la primera partida de financiación de los OAA y como tal aparece reflejado en el art. 87 de sus Presupuestos de Ingresos, siendo exigible, por tanto, su rigurosa previsión y, eventualmente, su uti-

lización prioritaria respecto a las transferencias del Estado, para financiar las modificaciones de crédito. Sin embargo, se observa que:

a) Hay varios Organismos que no consignan su «Remanente de tesorería» por los importes razonablemente previsibles en el momento de elaborar sus Presupuestos, sino muy alejados de ellos, en unos casos por defecto y en otros por exceso. A título de ejemplo, Jefatura de Tráfico da como previsión inicial 7.799 millones de Ptas., importe muy inferior al realizado (23.874 millones), aunque posteriormente utiliza, vía modificaciones, 8.148 millones de Ptas. más; por el contrario, FOGASA con un «Remanente de tesorería» en 1/1/85 de signo negativo e importe según Cuentas de (33.800) millones de Ptas. y real de (49.662) millones, no presupuesta inicialmente nada⁹ y durante el ejercicio financia con cargo a él modificaciones de crédito por importe de 63 millones de Ptas.

b) La adecuada utilización del «Remanente de tesorería», hubiera hecho innecesarias transferencias del Estado a favor de algunos Organismos, por un importe aproximado de 25.000 millones de Ptas. sin incidir negativamente en su equilibrio presupuestario; y en sentido inverso, hay otros Organismos que hubieran necesitado de una mayor cobertura financiera estatal o, alternativamente, de otros recursos adicionales.

Por todo ello, debe insistirse en la necesidad, ya puesta de manifiesto en ejercicios anteriores, de que la Administración realice un análisis profundo de la situación financiera de los Organismos, corrigiendo los actuales desequilibrios a través de la exigencia de una adecuada presupuestación y utilización de los «Remanentes de tesorería», y de un ajuste de la política de transferencias entre el Estado y los OAA.

I.1.3.3. Compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros

Los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, adquiridos al amparo del art. 61 de la LGP, ascienden a 63.412 millones de Ptas. El detalle por años y capítulos es el siguiente (en millones de Ptas.):

	1986	1987	1988	1989	Total
Capítulo 2º ...	431	44	26	—	501
Capítulo 6º ...	37.460	8.972	2.725	9.024	58.181
Capítulo 7º ...	2.844	1.439	367	80	4.730
Total	40.735	10.455	3.118	9.104	63.412

Los Organismos «IRYDA», «Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar» y «Gerencia de Infraestructura de la Defensa», con 24.058, 14.782 y 13.991 millones de Ptas., respectivamente, son los de mayor gasto futuro comprometido en consonancia con sus funciones inversoras.

I.1.4. Las cuentas de los Organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y análogos

En este apartado se presentan los resultados del examen y comprobación de las Cuentas de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros y Análogos (en adelante OACIFA), integrados en la CGE, cuya relación completa aparece en los Anexos I-14.1.1. y I-14.1.2., estructurándose la exposición en las cuatro partes siguientes:

Liquidación de los Presupuestos. Recoge las incidencias detectadas en las modificaciones de crédito y en la ejecución presupuestaria.

Balance de situación.

Cuenta de explotación y Cuenta de resultados.

Compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros.

I.1.4.1. Liquidación de los Presupuestos

En los Anexos I-14.1.1 a I-14.1.3 se presenta la liquidación de los Presupuestos del ejercicio correspondientes a los Organismos aquí considerados, en su triple vertiente orgánica, económica y por programas. En ellos se observa que los gastos e ingresos del subsector, medidos por las obligaciones y derechos contraídos, ascienden a 1.890.123 y 1.789.661 millones de Ptas.

En 1985 varía la estructura presupuestaria de los OACIFA, desligando de la liquidación presupuestaria propiamente dicha las operaciones comerciales que configuran el «Resultado por Operaciones Comerciales» (en adelante ROC), presupuestado como art. 57 del Presupuesto de Ingresos, pero no liquidado como tal. Asimismo se da carácter extrapresupuestario a las dotaciones a amortizaciones y provisiones, y a la dis-

tribución de Resultados, antiguo Capítulo 5º del Presupuesto de Gastos.

En el Anexo I-1, a efectos de coherencia interna, se añade en el apartado B) a los ingresos realizados del subsector el ROC, por un importe de 93.743 millones de Ptas., representando así los OACIFA, en término de Gastos e Ingresos, el 19,32% y el 20,23%, respectivamente, de los totales del Sector Público Estatal que configura la CGE.

I.1.4.1.1. Modificaciones Presupuestarias

Los Anexos anteriormente citados reflejan, asimismo, las modificaciones netas de los OACIFA en el ejercicio, que en conjunto ascienden a 309.721 millones de Ptas. —un 16,41% de los créditos iniciales—, resultado de aumentos por 441.035 millones de Ptas. y disminuciones por 131.314 millones de Ptas.

Las observaciones fundamentales en relación a las modificaciones de crédito referidos, desde una perspectiva de regularidad legal, son las siguientes:

A) Créditos ampliables

a) Bajo la técnica de la ampliación de crédito —en 1984 la figura utilizada fue la de generación de crédito— se ha incrementado en el ejercicio 1985, en 16.733 millones de Ptas., la dotación inicial de 5,2 millones existente en la aplicación 822.07 —concesión de préstamos a empresas privadas— del Presupuesto de Gastos del Consorcio de Compensación de Seguros (programa 631H) con la finalidad de asumir presupuestariamente las obligaciones pendientes, por cuenta del primer semestre, sobre un total anual estimado de 32.791 millones de Ptas.⁹

La dotación presupuestaria de la Administración del Estado para la cobertura de los riesgos políticos y extraordinarios en el seguro de crédito a la exportación, constituye un claro exponente de la reiterada y anómala presupuestación de este concepto, que lleva aparejada, además, la deficiente liquidación en el ejercicio de las obligaciones del sector.

b) En base a la autorización contenida en el Anexo I-1.2.a) de la Ley de Presupuestos, se han ampliado créditos en diversas Juntas de Puerto por 761

millones de Ptas. con la finalidad de poder atender la participación que sobre determinados ingresos corresponde al Montepío de Empleados y Obreros de Puertos, fijada por OM de Obras Públicas y Urbanismo de 2 de enero de 1979.

La clasificación de crédito ampliable de estas dotaciones de los Organismos Autónomos de carácter no administrativo precisa, como dispone la Ley de Presupuestos, que su cuantía venga determinada en función de los recursos finalistas efectivamente obtenidos, lo que exige su afectación por norma con rango de Ley (LGP art. 23), circunstancia que no se da en el presente caso.

c) Con fundamento en el Anexo I-1.1.e) de la Ley de Presupuestos, se han ampliado créditos, al menos en nueve Organismos, por un importe que supera los 400 millones de Ptas., que fueron destinados al pago de remuneraciones a personal laboral y de cuotas de la Seguridad Social. Como se expone en el apartado I.1.2.1.1.B) b) de este Informe, dichos supuestos son distintos de los amparados por la normativa citada, que sólo considera ampliables las insuficiencias de dotación motivadas por modificación del salario mínimo interprofesional, y las que vengan impuestas bien por regulación estatal, bien por decisión jurisdiccional firme.

Asimismo, las operaciones irregulares citadas en los apartados b) y c) anteriores, suponen una elusión de lo dispuesto en el art. 64 de la LGP, al haberse aprobado en algunos casos las ampliaciones de crédito por órganos distintos de los que eran competentes —Consejo de Ministros o Parlamento—.

B) Créditos generados por ingresos

a) Se han detectado en tres Organismos generaciones de crédito por 72 millones de Ptas., sin que se hayan producido los ingresos que les sirven de fundamento. Asimismo, el Servicio Militar de Construcciones, sin norma reglamentaria que lo ampare suficientemente, ha generado créditos por venta de bienes corrientes y prestación de servicios por un importe de 900 millones de Ptas.

b) Se han generado créditos por vencimiento de pagarés del Tesoro, propiedad del Consorcio de Compensación de Seguros, por 8.600 millones de Ptas., al amparo de lo dispuesto en el art. 71 de la LGP. Dicha operación, que debió tramitarse como suplemento de crédito y ser acordada por el Consejo de Ministros, fue autorizada por el Ministerio de Economía y Hacienda para que la inversión se hiciese lo antes posible con el fin de no tener recursos ociosos, según se reconoce expresamente en el expediente, en el que, asimismo, se firma que dichos pagarés habían vencido en el mes de septiembre. La documentación solicitada al Organismo ha confirmado que los ven-

cimientos se produjeron sucesivamente a lo largo del ejercicio, correspondiendo al mes de septiembre amortizaciones por un total de 3.300 millones de Ptas.

c) A través de una incorrecta interpretación del art. 71 de la LGP, se han generado créditos en el INI por 28.099 millones de Ptas., autorizados por el M^e de Economía y Hacienda, que se financian con el reembolso anticipado de préstamos concedidos a empresas del grupo, y se destinan a compensar los dividendos pasivos derivados de la suscripción de acciones por el Organismo.

En relación con los problemas que plantean los créditos generados por ingresos, resulta obligado reiterar las observaciones contenidas en el apartado I.1.2.1.1.E) del Subsector Estado, que hacen referencia al ya instado desarrollo reglamentario del art. 71 de la LGP, que ponga fin a las actuaciones discrecionales e irregulares puestas de manifiesto en los casos anteriormente enunciadados.

C) Créditos incorporados

Se ha detectado una incorporación de crédito no comprometido por 1.372 millones de Ptas. en el «Patronato de Casas Militares», en su programa 214 A «Apoyo logístico al personal del Organismo Central», sin mención alguna en el acuerdo de concesión de las circunstancias económicas que lo motivan, ascendiendo a 2.854 millones el crédito que se anula en dicho programa y en el concepto correspondiente.

D) Otras modificaciones

Bajo la calificación contable de aumento por reificación, se han habilitado créditos (financiados con ingresos) por 8.777 millones de Ptas. —8.566 en el INI y 211 en el Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco— que debieron tramitarse como suplementos de crédito, respetando, en su caso, las limitaciones contenidas en el art. 64 de la LGP²².

I.1.4.1.2. Ejecución de los presupuestos

Prescindiendo de los aspectos analíticos relativos al grado de ejecución de los Presupuestos de los OACIFA, que se tratan en el apartado I.2.3 posterior, las observaciones fundamentales en relación a la regularidad contable y legal de la ejecución presupuestaria de dichas Entidades son las que se indican a continuación:

A) En relación con las obligaciones y derechos reconocidos como consecuencia de transferencias concedidas o recibidas a/por los subdirectores integrantes de la CGE

Según se ha dicho con carácter general en el apartado I.1.1.2 anterior, aparecen fuertes discrepancias en los datos contables relativos a gastos-ingresos y créditos-débitos, suministrados por los distintos agentes pagadores y receptores de transferencias entre los tres subsectores que constituyen la CGE.

Concepto	Importe
a) Obligaciones contraídas en el ejercicio por los OACIFA a favor del Estado por transferencias corrientes, menos derechos recíprocos contraídos por éste.	49.249
b) Obligaciones contraídas en el ejercicio por los OACIFA a favor del Estado por transferencias de capital, menos derechos recíprocos contraídos por éste.	(14.383)
c) Obligaciones contraídas en el ejercicio por el Estado a favor de los OACIFA por transferencias corrientes, menos derechos recíprocos contraídos por éstos.	1.320
d) Obligaciones contraídas en el ejercicio por el Estado a favor de los OACIFA por transferencias de capital, menos derechos recíprocos contraídos por éstos.	2.061
e) Obligaciones pendientes de pago en 31/12/85 por transferencias corrientes de los OACIFA a favor del Estado, menos derechos recíprocos pendientes de cobro por éste.	35.538
f) Obligaciones pendientes de pago en 31/12/85 por transferencias corrientes del Estado a favor de los OACIFA, menos derechos recíprocos pendientes de cobro por éstos.	5.877

Las causas principales determinantes de estas diferencias son:

— El criterio de caja seguido por los perceptores en el reconocimiento de derechos por transferencias, cuando los pagadores utilizan el de devengo en el reconocimiento de las obligaciones.

— Numerosos errores en la aplicación de ingresos por parte del Estado, tanto relativos al carácter de los Organismos, administrativo o comercial, como de las transferencias, corrientes o de capital.

— Algunos pagos de Organismos son aplicados por el Estado en el concepto de «Reintegros de ejercicio corriente», de forma indebida, al estar presupuestada la transferencia correctamente. En este caso se encuentran 4.776 millones de Ptas. transferidos por el ICONA al Estado con cargo al art. 40 del Presupuesto de Gastos del Organismo.

— Diferencias temporales en partidas producidas por modificaciones de crédito en el mes de diciembre, que son contabilizadas indistintamente en los dos ejercicios colindantes.

Entre los Organismos implicados y casos más significativos de estos desajustes, se encuentran:

— El Instituto de Crédito Oficial, que contabiliza las subvenciones para pérdidas por operaciones de crédito a la exportación en los ejercicios en que éstos se producen, con cargo a una cuenta de deudo-

Según se deduce del Anexo I-10, las diferencias más importantes a este respecto, que afectan a los OACIFA y que no han sido tratadas en el apartado I.1.3.1.2.A), son las siguientes (en millones de Ptas.):

res que salda posteriormente cuando el Estado hace efectiva la subvención, lo que provoca importantes desfases temporales.

— El Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, que nace en este ejercicio como consecuencia de la refundición del antiguo Servicio Nacional de Loterías y del Organismo Autónomo Administrativo Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, realiza operaciones exclusivamente en el último trimestre de 1985, en el que se reconocen 35.513 millones de Ptas. por transferencias corrientes al Estado, correspondientes a los beneficios de ese período, que debieron ser canceladas con cargo a la cuenta «Tesoro Público» abierta en el Organismo, expresiva de los fondos existentes por ingresos de lotería en las Delegaciones de Hacienda. La no realización de dicha formalización explica el doble descuadre existente entre las obligaciones y los derechos contraídos, a que se hace referencia en el punto a), y las obligaciones pendientes de pago y los derechos pendientes de cobro recogidos en el punto e).

B) En relación con otras operaciones correspondientes a la liquidación presupuestaria

a) El Consorcio de Compensación de Seguros ha invertido 2.262 millones de Ptas. en Pagarés del Tesoro de forma extrapresupuestaria, con la explicación de que son «situaciones transitorias de financiación por puntas de Tesorería». No resulta justificado que se haya prescindido del cauce presupuestario para la adquisición de unos títulos que aparecen vivos en el Balance de 31/12/85.

b) Para cancelar deudas con la Seguridad Social, el Organismo «Administración Turística Española» recibe, con cargo a los créditos concedidos por la Ley 3/83, una transferencia del Estado por importe de 1.081 millones de Ptas., que da origen al aumento de los créditos dotados para dicho concepto. Dado que el Organismo tenía la deuda contraída en ejercicios anteriores, dichos créditos fueron anulados al final del ejercicio, poniendo de manifiesto el carácter innecesario de la operación, tanto desde el ámbito presupuestario como del financiero, al contar el Organismo con una tesorería en 31/12/85 de 1.336 millones de Ptas., consecuencia de la variación positiva experimentada en su Fondo de Maniobra.

1.1.4.2. Resultados del ejercicio

Los Anexos I-15.1, I-15.2 y I-15.3 recogen, respectivamente, las Cuentas de Resultados por operaciones comerciales, Explotación y Resultados agregados, según los datos de las Cuentas rendidas. De acuerdo

	Importe (millones de Ptas.)		
	Dif. gastos	Dif. ingresos	Dif. resultados
Instituto de Crédito Oficial	4.416	(2.481)	(6.897)
Instituto Nacional de Industria	(5.140)	31	5.171

Asimismo, la activación de determinados gastos del Capítulo 2º —Mobiliario— en la contabilidad financiera origina diferencias que ascienden a 556 millones de Ptas.

Por último, en el INI, se observa una diferencia de 6.190 millones de Ptas., importe reconocido en el art. 59 de su presupuesto de ingresos dentro de la liquidación presupuestaria y que, por referirse al beneficio obtenido en la desmovilización de participaciones, se aplica a Resultado de la Cartera de Valores en la Cuenta de Resultados.

La diferencia de Transferencias de capital se origina fundamentalmente en el INI, y es analizada en

	Derechos	Obligaciones
Errores por defectos de contabilización	364	—
Prescripción	281	67
Contraído excesivo	370	388
Otras causas justificadas	94	79
Sin justificación	5	8
Total	1.114	542

con los mismos, se deduce que el subsector, al que se refieren los datos agregados, ha tenido un resultado neto deudor de 98.853 millones de Ptas.

Del análisis de sus componentes resultan las siguientes observaciones.

1.1.4.2.1. Liquidación presupuestaria y Cuenta de Explotación y Resultados

El Anexo I-15.4 recoge la comparación entre las rúbricas equiparables de la liquidación presupuestaria y las Cuentas de Explotación y Resultados; en él se observan diferencias debidas, principalmente, a la falta de adecuación del presupuesto, de su normativa de desarrollo y, por tanto, de la contabilidad presupuestaria, a la actividad de determinados Organismos del Sector. En este supuesto se encuentra el distinto tratamiento que a los intereses a cobrar y a pagar en el ICO y en el INI, se da en la contabilidad presupuestaria y en la contabilidad financiera, lo que origina las siguientes diferencias en los resultados:

el apartado 1.1.4.2.5., referido a los resultados obtenidos por dicho Organismo.

1.1.4.2.2. Resultados por operaciones de ejercicios anteriores

Las modificaciones de derechos y obligaciones de ejercicios anteriores recogidas por sus cantidades íntegras en la Cuenta de Explotación del Anexo I-15.2, producen unas anulaciones netas, cuyos importes respectivos, en millones de Ptas., así como las causas que las originan, según se deduce de la documentación, examinada, se resumen como sigue:

En las anulaciones de derechos destaca la CH del Pirineo Oriental, que anula, por contraído excesivo, 369 millones de Ptas., un 30,5% de los deudores pendientes en 1/1/85. En las anulaciones de obligaciones destaca el Instituto de la Juventud, que anula por prescripción los saldos pendientes del ejercicio 1984, por importe de 336 millones, desprendiéndose de su análisis que correspondían realmente a exceso de con-

traídos, principalmente en los arts. 16 y 21 de su Presupuesto de Gastos.

1.1.4.2.3. Resultados de la Cartera de Valores

Los Resultados de la Cartera de Valores, con un importe deudor global en el ejercicio de 76 millones de Ptas., ofrecen el siguiente detalle:

	Importe (millones de Ptas.) SD (S.A.)
Consorcio de Compensación de Seguros	(326)
Instituto Nacional de Industria	402
Total saldo deudor	76

El Resultado positivo del Consorcio de Compensación de Seguros obedece a la desafectación de la provisión para depreciación de Cartera de Valores. El resultado del INI es tratado por su singularidad de forma conjunta con el resto de los del Organismo en el siguiente apartado 1.1.4.2.5.

1.1.4.2.4. Resultados Extraordinarios

Los Resultados Extraordinarios del ejercicio ascendieron a 91.403 millones de Ptas., saldo neto deudor. Como componentes del mismo destacan:

a) El IPPV presenta pérdidas extraordinarias, que ascienden a 65.101 millones de Ptas., por traspaso a Comunidades Autónomas de bienes, sin que exista detalle pormenorizado y valorado de los que corresponde a cada Comunidad beneficiaria.

b) Las pérdidas del ICO, por importe de 21.136 millones de Ptas., corresponden a la aplicación al

ejercicio de diferencias de cambio en las operaciones en moneda extranjera, de acuerdo con el procedimiento establecido por OM comunicada de 21/12/83. Sobre los efectos que dicha forma de contabilizar produce en los resultados, nos remitimos a la fiscalización realizada por el Tribunal a este Organismo relativa a los ejercicios 1982, 1983 y 1984^a.

c) Las pérdidas del FORPPA, por importe neto de 46 millones de Ptas. —1.132 millones de pérdidas y 1.086 millones de beneficios—, que por tratarse de operaciones propias de su actividad no debieron ser consideradas como extraordinarias.

1.1.4.2.5. Resultados del Instituto Nacional de Industria (INI)

El Instituto Nacional de Industria obtuvo en el ejercicio 1985, según las Cuentas rendidas, unos Resultados netos de acuerdo con el siguiente detalle:

	Importe (millones de Ptas.) SD (S.A.)
Explotación	(548)
Transferencias corrientes	481
Transferencias de capital	—
Resultados de Cartera	402
Resultados extraordinarios	(335)
Total	—

Del análisis de las anteriores cifras resulta:

a) No se formalizan en la Cuenta de Resultados del ejercicio 1985 las transferencias de capital reali-

zadas a sus empresas participadas, por un importe de 369.545 millones de Ptas., que son activadas provisionalmente en la Cuenta de inmovilizado material «Financiación de pérdidas de empresas de sectores

en crisis» a resultas de su posterior formalización de la forma que se establece en el apartado siguiente. Dicha activación genera prácticamente la totalidad de las diferencias existentes entre la liquidación presupuestaria y la Cuenta de Resultados a que se hace

referencia en el apartado I.1.4.2.1 del presente Informe.

b) La Cuenta de Resultados de Cartera recoge las siguientes partidas:

	Importe (millones de Ptas.) Cargo (abono)
Por reestructuración de sociedades. (Baja en Cartera de Valores)	41.214
Por compensación de pérdidas a Sociedades	243.574
Baja en Préstamos	10.699
Baja en Financ. Pérdidas empres. en crisis	232.875
Parte liberada en suscripción de acciones	(32.463)
Aportación del Estado por deudas asumidas	(251.923)
Total saldo deudor	402

Dado que el saldo deudor de la Cuenta «Financiación de pérdidas de empresas de sectores en crisis» en 31/12/84 ascendía a 27.121 millones de Ptas., y que durante el ejercicio 1985 ha recibido el cargo de los 369.545 millones de Ptas. a que se hace referencia en el apartado anterior, al haberse regularizado a través de la Cuenta de «Resultados de Cartera» 230.158 millones correspondientes al ejercicio 1985 y 2.717 millones a ejercicios anteriores, quedan 163.791 millones de Ptas. pendientes de regularización —139.387 millones correspondientes a 1985 y 24.404 millones a ejercicios anteriores.

Como ya se ha expuesto en los Dictámenes de 1983 y 1984, la Cuenta de «Resultados de Cartera de Valores» del INI, cuya estructura fue fijada por acuerdo del Consejo de Ministros de 26/02/82, permite que no se expliciten las pérdidas ocasionadas por las empresas de los sectores en crisis al compensarse fundamentalmente con la aportación del Estado por deudas asumidas sin que, por tanto, incidan en la Cuenta de Resultados del INI.

Asimismo, y también de acuerdo con lo expuesto en Dictámenes anteriores, se reitera que la aplicación a Resultados del ejercicio de los 32.463 millones de Ptas. a que asciende la parte liberada en suscripción de acciones de las ampliaciones de capital, supone

un incumplimiento de los criterios valorativos contenidos en los principios generales de contabilidad.

c) Los Resultados extraordinarios recogen en este ejercicio, como beneficio, los intereses devengados y no pagados en el ejercicio 1984, por un importe de 499 millones de Ptas., que fueron indebidamente pagados por el Estado a la fecha de su vencimiento, según se detalla en el apartado I.1.2.2.2.B) a) del presente Informe.

I.1.4.3. Balance de Situación

El Anexo I-16.2. recoge el Balance de Situación agregado a 31 de diciembre de 1985, según los datos rendidos, y su comparación con el correspondiente a 31 de diciembre de 1984.

Sobre las cuentas incluídas en el mismo se realizan las siguientes observaciones:

— Las relaciones financieras entre el FORPPA y el SENPA, al ser tratadas con diferentes criterios contables, dan origen a una diferencia de 157.709 millones de Ptas. en los datos agregados del Balance, con arreglo al siguiente detalle:

Organismo	Cuenta	Importe (millones de Ptas.)
FORPPA	Deudores SENPA	5.419
SENPA	Acreedores FORPPA	163.128
Diferencia		157.709

Dicha diferencia, como ya se expuso en el Dictamen de 1984, se origina porque, de una parte, el FORPPA contabiliza como compras en firme las entregas de fondos al SENPA para la realización de las operaciones, y de otra, el SENPA contabiliza en sus saldos acreedores los ingresos por desgravación fiscal a la exportación, intereses de préstamos, etc., operaciones que no han sido registradas por el FORPPA en el cierre del ejercicio al no haberle sido comunicadas.

— La variación producida en la Cuenta de «Subvenciones de Capital» no coincide con los derechos reconocidos en el ejercicio en el Capítulo 7º, de acuerdo con el siguiente detalle:

	Importe (millones de Ptas.)
Variación ejercicio «Subvención Capital»	248.350
Derechos reconocidos Capítulo 7º	224.936
Diferencia	23.414

Dicha diferencia, producida por varios Organismos, tiene su causa principal en el tratamiento extrapresupuestario dado por el INI a la aportación del Estado por deudas asumidas, 273.877 millones de Ptas., y su posterior aplicación a Resultados de Cartera de Valores, 251.923 millones de Ptas. La diferencia resultante, que asciende a 21.954 millones de

	1986	1987	1988	1989	Total
Capítulo 2º	1.454	6	2	—	1.462
Capítulo 6º	25.453	9.014	4.132	1.577	40.176
Capítulo 7º	13.461	—	—	—	13.461
Total	40.368	-9.020	4.134	1.577	55.099

I.1.5. Apartado adicional: Organismos Autónomos no incorporados a la Cuenta General del Estado

La Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 1985, como ya se indicó en el apartado I.1.1.1 anterior, no incluye las Cuentas correspondientes a los siguientes Organismos:

A) Organismos autónomos administrativos

- CEDEX (Sección 2ª INCE).
- Patronato de Promoción de la Formación Profesional.

Ptas., se minoran en 1.297 millones de Ptas. recibidos para aportación a Empresas Mineras, que no han sido contabilizados como subvenciones de capital.

I.1.4.4. Compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros

Los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, adquiridos al amparo del art. 61 de la LGP, ascienden a 55.099 millones de Ptas. lo que comporta respecto a 1984 un incremento de 21.410 millones de Ptas. en términos absolutos, y de un 63,55% en términos relativos. Como partidas significativas se pueden señalar:

— 13.437 millones de Ptas. contraídos por el IPPV en el art. 75 «(Transferencias a Comunidades Autónomas) para «adquisición y construcción de viviendas AES», no obstante desaparecer este Organismo con fecha 31/12/85.

— 15.917 millones de Ptas. contraídos por diversas Juntas de Puertos de acuerdo con la autorización específica de la Ley de Presupuestos. Entre los mismos se encuentran 1.095 millones de Ptas. que la Junta del Puerto de Sevilla contrae indebidamente al responder a un expediente de mera autorización del gasto fechado en el mes de febrero del ejercicio siguiente.

El detalle por Capítulos y años es el siguiente (en millones de Ptas.):

- Instituto Nacional de Educación Especial.
- Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios.
- Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección Fitopatológica.
- Patronato Nacional de Museos.
- Junta Coordinadora de Actividades y Establecimientos Culturales.

B) Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y andlogos

- Junta del Puerto de Alicante.

- Patronato de Casas para funcionarios del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Patronato de Casas del Ministerio de Educación y Ciencia.
- Teatros Nacionales y Festivales de España.

La causa de su no inclusión ha sido la existencia de diversos defectos formales (descuadres internos, falta de documentación justificativa, etc.) excepto en los Organismos Junta Coordinadora de Actividades y Establecimientos Culturales y Teatros Nacionales y Festivales de España, para los que el motivo de la exclusión ha sido la falta de presentación de las correspondientes Cuentas en el momento de elaboración de los correspondientes Estados Agregados por la Intervención General de la Administración del Estado.

La situación al redactar el presente Informe es la siguiente:

Magnitudes económicas-financieras	Importe	% s/subsector
Administrativos		
Obligaciones reconocidas	14.917	1,12
Derechos reconocidos	21.676	1,59
Tesorería y deudores	31.059	5,90
Acreedores	672	0,34
Remanente de tesorería	30.387	9,17
Com. Ind. Fin. o análogos		
Obligaciones reconocidas	3.350	0,17
Derechos reconocidos	2.697	0,15
Resultados (saldo deudor)	394	0,40
Activo total	13.335	0,22
Pasivo exigible	6.639	0,15
Pasivo no exigible	7.090	0,46

Puede observarse la baja significación que tienen en los correspondientes subsectores, por lo que, como se indicó anteriormente, a juicio de este Tribunal, su exclusión no impide obtener una visión general de la gestión realizada por el conjunto de Organismos Autónomos, considerándose, por tanto, cumplida la condición legal contenida en los arts. 135 y 136.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Las observaciones más significativas, a falta lógicamente de lo que pueda deducirse de la documentación pendiente de recibir, son las siguientes:

a) El Instituto Nacional de Educación Especial modifica a la baja obligaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, por importes, respectivamente, de 128 y 49 millones de Ptas.; en el primer caso por desconocerse los acreedores (13 millones) y corresponder a subvenciones a favor de centros estatales que

a) Sigue sin rendirse la Cuenta de la Junta Coordinadora de Actividades y Establecimientos Culturales.

b) Los defectos que impidieron la inclusión en la Cuenta General han sido subsanados, excepto en el Organismo Patronato de Casas del Ministerio de Educación y Ciencia, que no ha enviado aún a este Tribunal en todo o en parte la documentación complementaria que debe acompañar a las Cuentas.

Los datos agregados más significativos de los Organismos no integrados en la Cuenta General del Estado, relativos a su actividad y situación económico-financiera, así como su participación relativa dentro del correspondiente subsector, incluidos los propios Organismos, son los que se indican a continuación (en millones de Ptas. y %, flujos de 1985 y saldos a 31/12/85):

no llegaron en su momento a hacerse efectivas (115 millones), y en el segundo, básicamente, por ignorarse la aplicación presupuestaria de un ingreso recibido en el Banco de España, según explica el Organismo.

b) El Patronato de Promoción de la Formación Profesional presenta derechos pendientes de cobro de origen presupuestario por importe de 21.524 millones de Ptas. (11.677 millones correspondientes al ejercicio y el resto a ejercicios anteriores) y extrapresupuestario por 151 millones de Ptas. Corresponden a débitos de la Seguridad Social por participación del Organismo en la cuota de formación profesional, excepto, 485 millones que, según el Organismo, adeuda RENFE, 132 millones, el Ministerio de Educación y Ciencia por un anticipo de tesorería, 19, la Hacienda Pública por ingreso excesivo de retenciones y más de un millón y medio que corresponden a pagos de personal pendientes de reintegro. Por otra

parte, el Organismo da de baja en el ejercicio obligaciones presupuestarias y extrapresupuestarias de ejercicios anteriores, por importes de 132 y 2 millones de Ptas., respectivamente, y alta en derechos presupuestarios correspondientes al año anterior por 1.921 millones de Ptas., alegándose como motivo de las bajas, el desconocimiento de la causa de las obligaciones y la identidad de los acreedores, y en las altas la omisión de control de subvenciones del Estado correspondientes a 1984, pendientes de cobro al finalizar dicho año.

La valoración de estas modificaciones de derechos y obligaciones no difiere de la realizada con carácter general en el apartado 1.1.3.1.3.B) anterior.

Respecto a los créditos del Patronato de Promoción de la Formación Profesional, por su cuantía y la antigüedad de una buena parte de ellos, no resulta fácilmente explicable (ni explicada) la situación, mostrándose la conveniencia de que sea regularizada, si aún no lo ha sido.

1.2. ANALISIS DE LA LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO Y DE SUS ORGANISMOS AUTONOMOS

El art. 13.1 de la LOTCu establece como contenido del Informe o Memoria Anual, entre otros, el análisis de la CGE y, más en concreto, el relativo al cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado y de los Organismos Autónomos, en cuanto Entidades que están sujetas a régimen presupuestario público.

A este fin responde la presente parte del Informe, cuyos objetivos generales son la evaluación de la calidad de la presupuestación del Estado y de sus Organismos Autónomos, y la eficacia en la ejecución de los presupuestos en su triple vertiente orgánica, económica y por programas.

El análisis se estructura en tres áreas que se corresponden con otros tantos apartados: El primero, dedicado a las modificaciones de los créditos iniciales, el segundo, a la variación interanual de gastos (obligaciones reconocidas) e ingresos (derechos reconocidos), el tercero, a la ejecución presupuestaria propiamente dicha, en la que se valoran las desviaciones producidas.

Años	Créditos Iniciales	Modificaciones Absolutas	Modificaciones Relativas
1981	4.527.806	642.518	14,19
1982	5.636.852	1.293.117	22,94
1983	7.567.696	696.736	9,21
1984	8.821.235	1.667.507	18,90
1985	9.411.460	1.465.732	15,57

Los Anexos 1-17 al 1-19, elaborados con la información suministrada por la CGE, constituyen los datos básicos de la partida para el análisis. En cuanto sea necesario, se tendrá en cuenta la incidencia que puedan tener sobre dichos datos, las excepciones que sobre su validez han sido puestas de manifiesto a lo largo del epígrafe 1.1 anterior.

1.2.1. Análisis de las modificaciones de crédito

1.2.1.1. Aspectos generales

En los Anexos 1-17.1, 1-17.2 y 1-17.3 se presentan las modificaciones de crédito, tanto en términos absolutos como relativos, del Estado, de los OAA y de los OACIFA, así como las agregadas de los tres subsectores.

En el primero de ellos, se presentan las modificaciones netas (compensados aumentos y bajas), clasificadas según la naturaleza económica de los créditos a que afectan.

En el segundo, se clasifican las modificaciones netas por grupos de funciones, con la particularidad de que se excluyen las correspondientes a créditos de transferencias entre los distintos Agentes integrantes de la CGE.

Y finalmente, en el tercero, se detallan las Secciones presupuestarias del Estado y los Organismos Autónomos que presentan modificaciones íntegras (sin compensar aumentos y bajas) más significativas, teniendo en cuenta su cuantía absoluta y relativa.

En adelante, cuando se haga referencia a las modificaciones, se entenderá hecha, salvo indicación en contrario, a las netas.

Según se observa en los citados Anexos, las modificaciones de crédito del Estado y de sus Organismos ascienden a 1.465.732 millones de Ptas.— diferencia entre aumentos y bajas por importes respectivos de 2.204.110 y 738.378 millones de Ptas.— que suponen un 15,57% de incremento sobre los créditos iniciales.

Las modificaciones del ejercicio 1985 se sitúan ligeramente por debajo de la media aritmética de las de los cuatro años anteriores —16,31%— como se observa en el siguiente cuadro dado en millones de Ptas. y %:

A pesar de que se observa cierta tendencia a la reducción de las modificaciones —el ejercicio 1983 no es representativo por la prórroga de los Presupuestos del año anterior y aprobación de la Ley de Presupuestos de dicho ejercicio en julio de 1983— entiende este Tribunal que el volumen de modificaciones es aún excesivo y que podría reducirse notablemente mejorando la calidad de la presupuestación —especialmente en algunas rúbricas crediticias como se verá posteriormente— y haciendo un uso adecuado, pero

Años	Créditos Iniciales (1)	Créditos Definitivos (2)	Obligaciones Reconocidas (3)	Diferencia Str. inc. (4) - (1-3)	Diferencia Strud. def. (5) - (2-3)
1981	4.527.806	5.170.324	4.728.751	(200.945)	441.573
1982	5.636.852	6.929.969	6.383.184	(746.332)	546.785
1983	7.567.696	8.264.432	7.462.515	105.181	801.917
1984	8.821.235	10.488.742	9.205.200	(383.965)	1.283.542
1985	9.411.460	10.877.192	9.782.538	(371.078)	1.094.654

De los dos cuadros presentados en este epígrafe se deduce que los remanentes conjuntos de créditos de los 5 últimos años (columna 5) suponen un 72,3% de las modificaciones de los créditos iniciales, porcentaje que para el ejercicio 1985 es el 74,7%. Sobre esta cuestión se volverá posteriormente dado su indudable interés analítico.

Por subsectores, el Estado es el que presenta mayores modificaciones de crédito (1.101.141 millones de Ptas., un 18,01%), seguido del OACIFA (309.721 millones, un 16,41%), y a mucha distancia del OAA (54.870 millones, un 3,89%).

Para terminar este apartado general, y en relación a la clasificación de las modificaciones íntegras del Estado, que superan a las netas en más de 500.000 millones de Ptas., se hace la observación de que en el tratamiento clasificatorio de bajas (modificaciones con signo negativo) no se sigue un criterio uniforme para situaciones idénticas; una veces se consideran como «bajas por anulación», y otras como «minoración de los créditos de las distintas figuras modificativas (créditos extraordinarios, incorporaciones, etc.).

Se considera necesario al respecto, para una mayor claridad informativa, que se definan con precisión los distintos conceptos de modificaciones que aparecen en el Anexo I-2.4, creando incluso otros si ello fuere necesario, de tal forma que se evite en el futuro la falta de uniformidad de criterio señalada. Habría que distinguir nitidamente aquellas alteraciones que responden exclusivamente a una corrección de meros errores materiales en el procesamiento de los datos, de las que son debidas a anulación de acuer-

lo más amplio posible, de la creciente permisividad que las Leyes de Presupuestos conceden a la Administración en materia de transferencias de crédito.

Aunque no se deban extraer conclusiones precipitadas del hecho, es interesante constatar cómo las obligaciones reconocidas en cada ejercicio están más cercanas en cuantía a los créditos iniciales que a los definitivos como se observa en el siguiente cuadro:

dos modificativos previamente adoptados, y ambas de las bajas sustantivas y autónomas de los créditos iniciales.

1.2.1.2. Clasificación económica de las modificaciones de crédito

Como se observa en el Anexo I-17.1 los Capítulos que han sufrido modificaciones de crédito más significativas en términos relativos han sido el 9 (68,83%) y el 7 (47,03%); por el contrario en el 1, 4 y 8 han sido muy bajas (3,57, 4,52 y 6,21%, respectivamente), y los demás se han situado en torno a la media del ejercicio. A continuación se destaca lo más reseñable de cada uno de ellos.

a) El Capítulo 1º «Gastos de personal», aunque ha tenido unas modificaciones netas muy bajas, no lo son tanto si se consideran las íntegras, toda vez que ha sufrido aumentos por 165.626 millones de Ptas., y bajas por 108.406 millones, explicables razonablemente por la amplia utilización de las transferencias de crédito autorizadas por la Ley de Presupuestos y debidas, en parte, a la supresión y refundición de Organismos Autónomos a que se hace referencia en el apartado I.1.1.3 anterior.

b) Las modificaciones del Capítulo 2º «Gastos en bienes corrientes y servicios», suponen en términos absolutos 78.444 millones de Ptas., y en relativos un 23,43%. La mayor parte corresponden al Estado, y dentro de él, principalmente, a los Ministerios de Defensa y de Economía y Hacienda, con 41.507 y 11.092 millones de Ptas., un 44,86 y un 55,77%, respectivamente, de sus créditos iniciales.

Las modificaciones del primer Ministerio citado corresponden, principalmente, a incorporaciones de crédito de ejercicios anteriores, realizadas al amparo de la Ley 44/82, de 7 de julio, de dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas. Sin poner en cuestión la regularidad de tales modificaciones, que se vienen repitiendo por importes elevados año tras año, conviene resaltar que la existencia de un Plan plurianual de dotaciones con una amplia discrecionalidad en materia de modificaciones, no debe constituir razón para no ajustarse rigurosamente en la presupuestación a las previsiones razonables de gasto del ejercicio.

Respecto a las modificaciones del Ministerio de Hacienda, son debidas básicamente a:

— Los aumentos (generaciones y transferencias de crédito) por 3.782 millones de Ptas. (un 122% de la dotación inicial) en la aplicación presupuestaria 15.03.611A.220 para pago de labores oficiales (cartones de bingó e impresos) a la FNMT.

— Las alteraciones de crédito de la aplicación 15.25.631F.226 por 4.419 millones de Ptas. (un 190% de la dotación inicial), principalmente originadas por la ampliación de crédito en su subconcepto 05 (4.315 millones de Ptas.) para pago de remuneraciones a agentes mediadores independientes de recaudación.

Años	Ct. Iniciales Sección 6	Modif. netas absolutas Sección 6	Mod. netas relativas Sección 6
1981	78.265	416	0,53
1982	132.495	22.335	16,85
1983	336.455	17.170	5,10
1984	517.381	247.434	47,82
1985	828.849	473.099	57,08

Respecto al ejercicio 1985, las modificaciones más significativas son las siguientes:

— En diversas rúbricas presupuestarias de «préstamos del exterior» se producen aumentos netos de crédito por importes de 297.270 millones de Ptas., en el Capítulo 9º y de 23.524 millones en el Capítulo 3º, que representan, respectivamente, el 2,295 y el 18,69% de los créditos iniciales. Estas modificaciones tan elevadas responden, principalmente (289.027 millones) a la amortización anticipada de préstamos realizada de acuerdo con la autorización contenida en el art. 49 de la Ley de Presupuestos del ejercicio y, secundariamente, a intereses correspondientes a emisiones no conocidas en el momento de presentarse el Anteproyecto de la Ley de Presupuestos (17.442 millones), y a gastos financieros (6.045 millones) y amortización del principal (8.243 millones), relativos a

Este subconcepto viene siendo presupuestado sistemáticamente muy a la baja, según se deduce de su análisis en los últimos años.

c) La práctica totalidad de las modificaciones del Capítulo 3º «Gastos financieros» corresponde al Estado —172.031 millones de Ptas. en términos absolutos y un 24,79% en relativos—. Algo similar ocurre respecto al Capítulo 9º «Pasivos financieros» —302.882 millones de Ptas. y un 160,66%—.

Por el origen de estas modificaciones, su efecto conjunto se produce en la Sección presupuestaria 06 «Deuda pública» que, como se observa en el Anexo I-17.3, presenta unas alteraciones netas de 473.099 millones de Ptas., que suponen un 57,08% de los créditos iniciales.

Dicha Sección, por lo que atañe al análisis que aquí se desarrolla, merece una atención especial, tanto por su importancia en el total de las modificaciones estatales (un 42,96%) como por sus particulares connotaciones.

Lo primero que se observa es el creciente defecto de presupuestación de estos créditos, destinados al pago de intereses y capital de la Deuda pública y que tienen la condición de ampliables. En el siguiente cuadro se comprueba este hecho (en millones de Ptas. y %).

deuda del exterior asumida por el Estado con efectos 1/1/85, de acuerdo con el Real Decreto-Ley 7/85, de 27 de diciembre, de saneamiento de SEAT.

— La aplicación 06.03.011A.300, que recoge los intereses de los pagarés del Tesoro, recibe una modificación al alza de 106.196 millones de Ptas., un 32,47% de los créditos iniciales, cuyo análisis pone de manifiesto que fue debida en buena medida a imprevisiones no justificadas, toda vez que no se dotó crédito para los intereses de las emisiones de pagarés de financiación del déficit y de política monetaria posteriores a 20/7/84 y 9/3/84, respectivamente.

— Finalmente, en la aplicación 06.04.011A.320 se producen aumentos de crédito por importe de 25.635 millones de Ptas. (un 161% de los créditos iniciales) para pago de intereses de Deuda interior asu-

mida por el Estado. De dicho importe, 14.736 millones de Ptas. se encuentran autorizados por el Real Decreto-Ley 7/85 antes citado, y 10.894 millones son consecuencia de una ampliación de crédito que fue necesaria por un defecto injustificado de dotación inicial, ya que ésta sólo cubría el 28% aproximadamente de la carga financiera por intereses de la deuda asumida por la propia Ley de Presupuestos del ejercicio.

Al margen de las modificaciones de crédito relativas a los Capítulos 3º y 9º del Estado, a las que se ha hecho referencia en este apartado c), sólo resultan subrayables las habidas en el Capítulo 9º del Presupuesto de Gastos del Instituto de Crédito Oficial, por importe de 28.738 millones de Ptas. (un 45,89% sobre créditos iniciales) que corresponden a habilitaciones de crédito para cancelación anticipada de préstamos, autorizadas al amparo del art. 49 de la Ley de Presupuestos antes citado.

d) En el Capítulo 4º «Transferencias corrientes», como ocurre en el 1, aunque las modificaciones netas —157.735 millones— sólo suponen un 4,52% de los créditos iniciales, las íntegras son más elevadas, por cuanto se han producido aumentos y bajas, por importes, respectivamente, de 421.039 y 263.304 millones de Ptas.

Estas modificaciones se han originado en su mayor parte en las Secciones 32 «Entes Territoriales», 15 «Economía y Hacienda», y 31 «Gastos diversos Ministerios», como consecuencia, principalmente, de las liquidaciones definitivas a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales por participación en los ingresos del Estado y por el mayor coste efectivo de los servicios transferidos a aquéllas (Sección 32), por la propia función presupuestaria que tiene atribuida la Sección (Sección 31) y, finalmente, en el caso de la Sección 15, por la concesión de un crédito extraordinario de 42.382 millones de Ptas. al Ministerio de Economía y Hacienda por Ley 35/1985, de 6 de noviembre, para cancelar el saldo en 31/12/83 de las entregas del Banco de España por seguro de cambio de autopistas de peaje.

Como causa secundaria de las modificaciones del Capítulo 4º, que afecta a otras Secciones y Organismos, se destaca la supresión de varios de ellos en el ejercicio, con las consecuencias que a este respecto se señalan en el punto c) del apartado 1.1.1.3 de este Informe, y que, obviamente, afecta a todos los Capítulos pero particularmente al aquí tratado.

e) El Capítulo 6º «Inversiones reales» presenta unas modificaciones netas de 144.521 millones de Ptas. (resultado de los aumentos y bajas, por importes, respectivamente, de 287.422 y 142.901 millones de Ptas.) que representan un 21,10% de los créditos iniciales.

Las Secciones presupuestarias con modificaciones más significativas son Defensa, Obras Públicas y Urbanismo, Transporte Turismo y Comunicaciones, e Interior, y entre los Organismos Autónomos sobresalen, en términos absolutos, la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, e IRYDA, y en relativos, las Universidades.

Las incorporaciones de crédito del ejercicio anterior, realizadas al amparo del art. 73.1.c) de la LGP, son la causa fundamental de estas modificaciones.

Dicha autorización legal no debe inducir, como se observa que ocurre con frecuencia, a una presupuestación excesiva en relación a la capacidad de gestión, máxima cuando la disposición citada permite la adquisición de compromisos con cargo a ejercicios futuros para estas operaciones en su art. 61.2.a).

f) El Capítulo 7º «Transferencias de Capital» tiene modificaciones en aumento por 461.727 millones de Ptas., que representan un 47,03% de los créditos iniciales.

El subsector OACIFA es el más alterado —233.457 millones, un 116,25%—, destacando el INI con 211.067 millones de Ptas. y el IPPV con 22.757 millones (130,21 y 84,88% sobre créditos iniciales).

El 90% aproximadamente de las modificaciones del INI corresponden a los aumentos de transferencias de capital relacionadas con la reestructuración y reprivatización de SEAT, y el 10% restante a operaciones de apoyo a empresas de sectores en crisis²⁴.

Respecto a las del IPPV, son debidas al traspaso de competencias, principalmente a la Comunidad Autónoma de Madrid, y a operaciones de transferencia de capital relacionadas con el AES.

En relación al Estado, destacan la Sección 33 «Fondo de Compensación Interterritorial», —con 107.160 millones de Ptas., un 70,48% sobre créditos iniciales— que son debidos a incorporaciones de remanentes de crédito del ejercicio anterior (talés remanentes en el ejercicio 1985 ascienden a 140.185 millones de Ptas.), y la Sección 20 «Ministerio de Industria y Energía» —68.675 millones, un 33,86%— en la que corresponden, principalmente, a un crédito extraordinario, aprobado por la Ley 39/1985, por un importe ampliable de 43.821 millones de Ptas. destinado al pago del primer plazo de la deuda de ENAGAS con SONATRACH, y a incorporaciones de crédito por 15.261 millones de Ptas. para financiar planes de reconversión y reindustrialización.

g) Finalmente, el Capítulo 8º «Activos financieros» resulta muy poco alterado tanto en términos absolutos como relativos, siendo solamente destacables las modificaciones que se producen en el Ministerio

de Economía y Hacienda por 24.108 millones de Ptas., y que se deben, por una parte, a ampliaciones de crédito relacionadas con la operación RUMASA (7.344 millones de Ptas.) y con el Consorcio de Compensación de Seguros (16.733 millones), modificación esta última tratada en el apartado 1.1.4.1.1.A.a) anterior.

1.2.1.3. Clasificación funcional y orgánica de las modificaciones de crédito

En el Anexo I-17.2, se observa cómo los créditos iniciales, excluidas transferencias internas (art. 40, 41, 43, 70, 71 y 73 de clasificación económica) han tenido un incremento neto de 1.477.143 millones de Ptas., que representa una variación relativa del 17,74% sobre aquéllos.

Destacan, por la importancia de las modificaciones, los Grupos de funciones 0 «Deuda Pública», 7 «Regulación económica de sectores productivos» y 9 «Transferencias al Sector Público Territorial», con aumentos relativos de sus créditos iniciales del 54,36,52 y 27,04%, respectivamente; en sentido contrario, el 3 «Seguridad, Protección y Promoción Social» no ha sido prácticamente alterado en términos relativos.

Dentro del Grupo 0, sobresale el programa 011B «Amortización y Gastos financieros de la Deuda Pública Exterior», con una modificación de 320.794 millones de Ptas., que supone un aumento del 230% de los créditos iniciales.

En el Grupo 9, es destacable el programa 911C «Otras transferencias a Comunidades Autónomas» de la Sección 33 que recibe un aumento crediticio de 107.039 millones de Ptas., un 68,31% en términos relativos.

En el Grupo 7, hay dos programas que presentan alteraciones de crédito importantes:

— El 731 D «Energía de Hidrocarburos», gestionado por el Ministerio de Industria y Energía, con aumentos netos de 48.967 millones de Ptas., que representan un 387,12% de los créditos iniciales.

— El 723 A «Apoyo financiero y participación en Empresas Públicas», cuyo principal agente es el INI, en el que se producen unas modificaciones al alza por importe de 231.001 millones de Ptas., que suponen un 65% de las dotaciones iniciales.

Al margen de estos Grupos de funciones, son destacables las modificaciones de los siguientes programas:

— 631 F «Gestión de la tesorería del Estado», del Ministerio de Economía y Hacienda, con aumentos

de créditos absolutos y relativos de 46.841 millones de Ptas. y 1.027,89%, respectivamente.

— 431 A «Promoción y Administración de viviendas», gestionado por el IPPV, que recibe alteraciones al alza por 24.190 millones, un 104,86%.

Las causas, naturaleza y valoración de estas modificaciones, lógicamente, no difieren de las señaladas en el apartado 1.2.1.2 anterior, con las que resulta fácil relacionar.

Finalmente, para terminar este apartado, se presenta el Anexo I-17.3, en el que se detallan las Secciones presupuestarias y Organismos Autónomos con alteraciones más significativas de sus dotaciones iniciales.

Dicho Anexo pone de manifiesto la escasa firmeza que tienen los créditos iniciales para algunas Unidades Orgánicas.

El Consorcio de Compensación de Seguros y el Ministerio de Administración Territorial, con modificaciones relativas del 170,38 y 115,20%, son los más alterados, seguidos del Fondo de Compensación Interterritorial, del Ministerio de Economía y Hacienda, de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar y del INI, que presentan porcentajes del 70,85, 70,02, 53,31 y 51,27%, respectivamente.

Las modificaciones a la baja del Instituto Nacional de Asistencia Social e Instituto Nacional de Promoción del Estudiante son debidas a la supresión de estos Organismos en el ejercicio, con traspaso de sus créditos a las Entidades que asumieron sus funciones.

1.2.2. Análisis de las variaciones interanuales de los gastos (obligaciones reconocidas) e ingresos (derechos reconocidos) presupuestarios

1.2.2.1. Aspectos generales

En los Anexos I-18.1.1, I-18.1.2 y I-18.2 se presentan las variaciones relativas de los gastos e ingresos presupuestarios del ejercicio 1985 respecto a 1984, en relación a los tres subsectores integrantes de la CGE y al conjunto agregado de ellos.

En los dos primeros Anexos citados, se detallan las variaciones de las obligaciones y derechos reconocidos por Capítulos de clasificación económica; en los dos últimos se detallan dichas variaciones por Unidades Orgánicas (Secciones presupuestarias y Organismos) más significativos.

Para hacer lo más homogénea posible la comparación, por una parte se han tomado para 1984 ex-

clusivamente los Organismos integrados en la CGE de 1985, y por otra, se ha prescindido, en relación a 1984 y a los Organismos Comerciales, Industriales, Financieros o Análogos, de los Capítulos 5º del Presupuesto de Gastos «Dotación a las amortizaciones y provisiones» y 10 del de Gastos e Ingresos «Compras/Ventas», dado que por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de abril de 1984 y desarrollo de la misma, dichas rúbricas han perdido la condición de presupuestarias en 1985.

Como se observa en los Anexos antes señalados, el conjunto de las obligaciones reconocidas por el Estado y sus Organismos en 1985, ha aumentado respecto a 1984 un 9,27%, siendo las variaciones de cada uno de los subsectores próximas a este promedio; el conjunto de los derechos reconocidos ha crecido un 5,70%, como resultado de los aumentos del Estado (9,41%), y de los OAA (un 1,72%) y de la disminución de los OACIFA (un -2,68%).

Como prevención general a este análisis comparativo, debe tenerse en cuenta la existencia de determinadas omisiones de contabilización de obligaciones y derechos en los dos ejercicios comparados, así como el traslado a cada uno de ellos de gastos e ingresos de años anteriores, a todo lo cual se hace referencia en el apartado 1.1 de este Informe y en el Dictamen de la CGE de 1984. Sólo se hará expresa mención a estos factores cuando desvirtúen significativamente la comparación.

1.2.2.2. Variaciones de los gastos presupuestarios

Según se aprecia en el Anexo I-18.1.1 los datos, más destacables de las variaciones habidas en el ejercicio 1985 respecto a 1984 en la vertiente de la clasificación económica del gasto son las siguientes:

a) La disminución de los gastos de personal en los OAA (-7,01%) y OACIFA (-3,86%) y aumento en los del Estado (+16,23%), determinado en conjunto un crecimiento del 12,01%, 5,5 puntos porcentuales sobre el incremento de retribuciones general previsto en la Ley de Presupuestos del ejercicio.

Las causas fundamentales de estas variaciones son la supresión de ciertos Organismos con asunción por el Estado de sus funciones, el traspaso de competencias de algunos Organismos a las Comunidades Autónomas y, en fin, por lo que respecta al Estado, además, el aumento del personal al servicio de la Administración.

b) El aumento del Capítulo 3º «Gastos financieros» en el Estado, que supone 405.359 millones de Ptas., un 109,66% en términos relativos, es consecuencia, principalmente, de las variaciones positivas de la Deuda del Tesoro (pagarés de política monetaria y

para financiar el déficit) —346.104 millones de Ptas., un 397% siempre sobre el ejercicio anterior—. Hay que tener en cuenta que, caso de haberse aplicado el criterio de devengo en la imputación de los intereses de estos pasivos financieros, como sostiene este Tribunal, la variación hubiera sido menor, toda vez que de acuerdo con la Declaración Definitiva correspondiente a 1984³⁹ se dejaron de imputar a dicho ejercicio cargas financieras por este concepto en una cuantía de 273.132 millones de Ptas., mientras que en 1985 tal defecto de imputación ha sido de 120.230 millones⁴⁰.

c) En el Capítulo 4º «Transferencias corrientes», se produce una variación al alza en el subsector OACIFA que en términos absolutos supone 80.282 millones de Ptas. y en relativos un 441,60%. Es debida fundamentalmente a las transferencias del ON-LAE, Organismo de nueva creación en el ejercicio (42.696 millones de Ptas.), y al FORPPA, que explica su variación de 17.790 millones de Ptas., en una mayor actividad subvencionadora relacionada básicamente con el aceite de oliva y el algodón, así como en la eliminación de stocks de cebada mediante la exportación a terceros países, como medida previa al ingreso de España en la CEE.

Por otra parte, hay que subrayar que el porcentaje de aumento de los OAA (un 11,46%) se hubiera visto elevado caso de haberse formalizado por el INEM al Presupuesto las prestaciones por desempleo del ejercicio mantenidas en Deudores extrapresupuestarios (92.251 millones de Ptas.) muy superiores a las no formalizadas correspondientes a 1984⁴¹.

d) El Capítulo 7º «Transferencias de capital» presenta un aumento conjunto de 451.373 millones de Ptas., que supone un 58,27% sobre el ejercicio anterior.

El subsector OACIFA, con un crecimiento relativo del 221,85% y absoluto de 293.289 millones de Ptas., es causa principal de aquel aumento, siendo destacables el INI y el IPPV con 262.787 y 23.971 millones de Ptas., respectivamente.

En el primer Organismo la variación responde al aumento de las subvenciones en capital en el ejercicio para saneamiento de las Empresas en crisis, a las que ya se ha hecho referencia en el apartado 1.1.4.2.5 de este Informe, y en el segundo es consecuencia de las transferencias de servicios en el ejercicio a las distintas Comunidades Autónomas, produciéndose un paralelo incremento en el Capítulo 7º de su Presupuesto de Ingresos.

e) Finalmente, es subrayable la importante baja en el Estado que se produce en el Capítulo 8º «Activos financieros» —497.717 millones de Ptas., un 89,94%— explicable, en su mayor parte, por la con-

cesión en el ejercicio 1984 por Real Decreto Ley 8/1984 del préstamo a RUMASA de 440.000 millones de Ptas. destinado a financiar el déficit patrimonial de las empresas integrantes del Grupo, así como la del subsector OACIFA —203.190 millones de Ptas., un 25,32%— debida en buena parte a la disminución en Caja Postal de Ahorros (121.732 millones), e ICO (92.122 millones) a las que se hará referencia posteriormente.

El Anexo I-18.2 presenta las Secciones presupuestarias y Organismos con variaciones interanuales más significativas en la vertiente del gasto. Obviamente, a algunos de ellos ya se ha hecho referencia en este mismo apartado, siendo fácil relacionar las causas de tales variaciones en su perspectiva orgánica con las de la económica desarrollada anteriormente.

— La Sección 6 «Deuda Pública» presenta una variación relativa del 66,73%, principalmente por los aumentos referidos del Capítulo 3º, completados por el crecimiento en el Estado del Capítulo 9º «Pasivos financieros» —54.205 millones de Ptas.

— El Ministerio de Economía y Hacienda, sufre una disminución de 392.293 millones de Ptas., un 68,87%, como consecuencia, básicamente, de que en 1984 se canalizó a través de él el préstamo a RUMASA antes señalado; efecto compensado en parte en el presente ejercicio por los 42.382 millones de Ptas. relacionados con el seguro de cambio de autopistas de peaje al que ya se ha hecho mención anteriormente⁴².

— El Ministerio de Industria y Energía experimenta un aumento de 84.573 millones de Ptas., un 38,01%, como consecuencia, fundamentalmente, de los créditos extraordinarios concedidos a ENAGAS⁴³ y CAMPSA por las leyes 23 y 39/1985 e importe de 46.423 millones de Ptas., frente a los correlativos 10.127 del ejercicio 1984, y al aumento de las obligaciones a favor del INI y al de las destinadas a los planes de reconversión y reindustrialización, y primas a la construcción naval; todo lo cual determina que el incremento interanual de las obligaciones reconocidas en el Capítulo 7º de este Ministerio asciendan a 99.402 millones de Ptas.

— La Sección 31 «Gastos de diversos Ministerios» disminuye en 65.372 millones de Ptas., constituyendo la causa principal las operaciones de inversión real y financieras del ejercicio 1984 relacionadas con la reordenación del sector petrolero en cumplimiento de la Ley 45/1984, que se canalizaron a través del Servicio 03 de esta Sección presupuestaria.

— La Sección 33 «Fondo de Compensación Interterritorial» experimenta un aumento de sus obligaciones reconocidas de 46.641 millones de Ptas., un 64,38%, que no depende tanto de los créditos apro-

bados en cada uno de los ejercicios como de la capacidad relativa de su gestión. Como se ha dicho anteriormente, los créditos incorporados del ejercicio 1984 al 1985 ascendieron a 107.713 millones de Ptas., importe sustancialmente superior a las obligaciones reconocidas en aquel ejercicio (72.449 millones); otro tanto ocurre en 1985, según se verá posteriormente al tratar las desviaciones presupuestarias.

— Las variaciones negativas de los gastos interanuales de los Organismos Instituto Español de Emigración e INAPE son debidas a su ya comentada supresión en el ejercicio, con traspaso de créditos y obligaciones a los Organismos de la Administración que asumieron sus funciones; la de la Obra de Protección de Menores, a la minoración de sus dotaciones crediticias en 1985 respecto a 1984, al haberse pasado a la Sección 32 las correspondientes a los costes efectivos de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas; las de FOGASA son explicables, fundamentalmente, por la mayor incidencia en 1984 que en 1985 de la crisis económica en las empresas, sin que la diferencia de formalización a presupuesto entre 1985 y 1984 de los gastos que el Organismo mantiene en Deudores extrapresupuestarios⁴⁴ afecte significativamente a la variación comentada.

— El mayor incremento absoluto, que no relativo, del subsector OAA corresponde al INEM, con 121.408 millones de Ptas. —un 18,78%, porcentaje que se vería significativamente elevado por lo indicado en el punto c) de este mismo apartado— y es debido al aumento en el ejercicio de las prestaciones por desempleo (127.579 millones) en parte compensado por una variación negativa de 7.562 millones de Ptas. en el Capítulo 1º, consecuencia, principalmente, del traspaso de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de Formación Profesional Reglada, y al Ministerio de Educación y Ciencia de las funciones y el personal relacionados con la Obra de Formación Profesional de la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales.

— La variación al alza de la Jefatura de Tráfico —9.411 millones, un 86,23%— es debida, por una parte, a la realización en 1985 de una transferencia corriente al Estado por 2.000 millones de Ptas., siendo así que en 1984 no se transfirió importe alguno, y por otra, al aumento de 6.354 millones de Ptas. en el Capítulo 6º «Inversiones reales», como consecuencia, según explica el propio Organismo, de una más ágil gestión de los créditos correspondientes en 1985.

— El aumento absoluto del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía que asciende a 6.136 millones de Ptas., un 516,10% en términos relativos, se produce fundamentalmente en el Capítulo 7º «Transferencias de capital» (5.764 millones) y es consecuencia, básicamente, de la canalización a

través del Organismo de las subvenciones para la ejecución del Plan Nacional de electrificación rural.

— El crecimiento en el ejercicio de las obligaciones del INI, 288.342 millones, un 81,53%, se origina básicamente por las de los Capítulos 7º (262.787 millones), 8º (27.333 millones) y 3º (13.146 millones), residiendo la causa principal en el tan comentado saneamiento de sus empresas en crisis.

— Aeropuertos Nacionales experimenta una variación positiva de 15.115 millones de Ptas., un 65,59%, debida básicamente a los aumentos en el ejercicio de las transferencias corrientes y de capital al Estado (14.441 millones); y el IPPV, presenta un aumento de 13.026 millones de Ptas. como consecuencia de los aumentos en el Capítulo 7º, de las transferencias a las distintas Comunidades Autónomas por traspaso de servicios (23.971 millones) y de las disminuciones consiguientes en el resto del capitulado.

— Entre las variaciones a la baja más significativas destacan la de la Caja Postal de Ahorros, con 113.830 millones de Ptas., un 72,73% en términos relativos, debida al tratamiento extrapresupuestario en el ejercicio de las operaciones relacionadas con activos financieros (121.732 millones de Ptas.), las cuales en 1984 se recogían presupuestariamente en el Capítulo 8º, en parte compensado con los aumentos en gastos financieros (2.972 millones) e inversiones reales (3.153 millones); y la del ICONA, con 14.253 millones de Ptas., un 47,25%, que se explica por la transferencia de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas a partir de junio de 1984.

1.2.2.3. Variación de los ingresos presupuestarios

— Como se observa en el Anexo I-18.1.2 los ingresos totales agregados del Estado y sus Organismos, experimentan un aumento de 496.749 millones de Ptas. equivalente a un 5,70% sobre el ejercicio anterior. Prescindiendo de las operaciones financieras, los correspondientes aumentos serían 457.728 millones y un 7,54%.

Por su distinta significación e importancia, se tratan, a continuación e independientemente, las variaciones de los ingresos presupuestarios del Estado y las de los Organismos Autónomos.

1.2.2.3.1. Variaciones en los ingresos presupuestarios del Estado

Antes de entrar en el análisis propiamente dicho de la variación interanual, resulta conveniente poner de manifiesto algunos aspectos organizativos y normativos del ejercicio 1985 que, sin duda, han incidido en aquélla, aunque, en general, es difícil determinar en qué medida.

Destacan entre ellos:

— La continuación del proceso de implantación de Administraciones de Hacienda, en el marco de la reorganización territorial de la Hacienda Pública.

— La introducción del denominado «Nuevo procedimiento de gestión tributaria» mediante el Real Decreto 338/1985, de 15 de marzo.

— La ampliación de las medidas para la lucha contra el fraude fiscal, operada mediante la reforma del Código Penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública (Ley Orgánica 2/1985, de 29 de abril) y la modificación parcial de la Ley General Tributaria (Ley 10/1985, de 26 de abril), que reforma el régimen de infracciones y sanciones, y la aprobación del régimen fiscal de determinados activos financieros (Ley 14/1985, de 29 de mayo).

Por otra parte, en 1985, entra en vigor la cesión de determinados tributos a las Comunidades Autónomas de Castilla-León y Castilla-La Mancha, debiéndose tener presente, que el Presupuesto del Estado de 1985, contrariamente al de 1984, no incluye en sus previsiones los ingresos correspondientes a los tributos cedidos a dichas Comunidades Autónomas, ni los de aquéllas otras (Andalucía, Galicia, Aragón, Canarias, Extremadura y Valencia) que obtuvieron la cesión en 1984.

Del análisis de los datos contenidos en el Anexo I-18.1.2, en relación al Estado, se deducen las siguientes consideraciones (salvo indicación en sentido contrario, siempre se hace referencia a los derechos liquidados no a los recaudados):

a) El Capítulo 1º «Impuestos directos» experimenta un aumento porcentual del 10,26%, resultado, principalmente, de los del IRPF (un 8,2%) e Impuesto sobre Sociedades (un 21,5%), cuyo peso relativo en el conjunto de aquéllos, tomando como base los derechos liquidados en 1985, es el 74,9 y el 21,3%, respectivamente, sin que las variaciones negativas del Impuesto General sobre Sucesiones (—25,7%), positivas del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio (9%) o nulas del resto de los Impuestos directos incida significativamente en aquél.

De los componentes del IRPF, crece moderadamente la recaudación líquida de las retenciones de trabajo (de 1.003.715 a 1.070.742 millones de Ptas., un 6,7%) y de capital (de 125.698 a 135.941 millones, un 8,2%) —debido a la reducción en los tipos de retención aplicables desde 1 de mayo de 1985 en virtud del Real Decreto 629/1985, de 30 de abril—, fuertemente la Cuota diferencial y otros (de 93.108 a 176.681 millones de Ptas., un 89,8%) —debido al incremento de los tipos de gravamen y otras medidas normativas aprobadas por la Ley 44/1983, de 28 de diciembre de

Presupuestos Generales del Estado para 1984, cuya cuota diferencial se aplica, como es conocido, al ejercicio 1985— situándose en un crecimiento intermedio la recaudación por Pagos fraccionados de Profesionales y Artistas (de 17.678 a 21.914 millones, un 24%) y de Actividades empresariales (de 26.862 a 36.081 millones, un 34,3%).

La variación indicada del Impuesto sobre Sociedades se explica básicamente por el aumento del tipo aplicable en los pagos a cuenta del Impuesto, que pasó, en virtud del art. 58 de la Ley de Presupuestos de 1985, del 20 al 30% de la cuota correspondiente al ejercicio anterior.

Impuestos indirectos	% Participación a/Conjunto 1985	% Variación 85/84
Impuesto Gral. s/Tráfico Empresas	32,8	9,1
Impuestos Especiales	23,8	5,0
Impuestos s/Tráfico Exterior	19,3	21,9
Impuesto s/ el Lujo	10,6	1,9
Monopolios Fiscales	7,3	111,1
Restantes impuestos indirectos	6,2	0,5
Total Impuestos Indirectos	100,0	12,9

La moderada variación del IGTE es lógica, si se tiene en cuenta que permanecieron para 1985 los tipos en vigor en 1984, siendo reseñable desde la perspectiva de la gestión que el Ministerio de Hacienda, en 1985, desarrolló ciertas actuaciones preparatorias para la implantación del IVA, una de las cuales fue la mejora en el control de los sujetos pasivos del IGTE.

Asimismo, en Impuestos Especiales, se mantuvieron los tipos de 1984, lo que explica un escaso incremento.

El crecimiento de los Impuestos sobre el Tráfico Exterior (21,6%) se ha debido básicamente a las numerosas medidas de carácter normativo realizadas a partir de 1984 en relación al Arancel, y a la reducción de las bonificaciones concedidas en el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores como paso previo de la transición de este impuesto al IVA.

La estabilidad de los derechos liquidados por el Impuesto sobre el Lujo, es consecuencia de dos factores que aproximadamente se compensan: por una parte, su cesión en 1985 a las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Castilla-León, y por otra, el incremento del 10% en las adquisiciones, en general, del Título III del Impuesto, con devengo en

Finalmente, la variación negativa del Impuesto General sobre Sucesiones y la moderadamente positiva del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, encuentran su explicación principal en su cesión en 1985 a las Comunidades Autónomas de Castilla-León y Castilla-La Mancha.

b) El Capítulo 2º «Impuestos indirectos» presenta un incremento absoluto de 213.644 millones de Ptas., equivalente a un 12,88%. A continuación explicamos los que tienen mayor importancia, con detalle de sus variaciones interanuales relativas:

origen, establecido en la Ley de Presupuestos, así como la modificación de determinados tipos.

El fuerte crecimiento en «Monopolios Fiscales», es consecuencia fundamentalmente del producido en la Renta del Monopolio de Petróleos (con un peso relativo del 80% aproximadamente en la recaudación total del concepto), que se deriva básicamente de la evolución de los precios del crudo y de la cotización del dólar en los dos años considerados.

c) Finalmente, de los restantes Capítulos de clasificación económica del Presupuesto de Ingresos del Estado, sólo resultan reseñables los siguientes aspectos:

— La disminución relativa en un 24,11% del Capítulo 3º «Tasas y otros ingresos», es explicable por el decrecimiento de las tasas sobre el juego por su cesión a las dos Comunidades Autónomas anteriormente citadas, por la variación a la baja «Venta de bienes» y «Reintegros», conceptos que por su propia naturaleza son de comportamiento errático, y por el cambio del criterio de contabilización de los beneficios de acuñación de moneda que en 1984 se imputaron a este Capítulo (42.000 millones de Ptas.) mientras que en 1985 se imputaron al Capítulo 9º «Pasi-

vos financieros» (16.000 millones de Ptas.) como se indica en el apartado I.1.2.2.5.B.c) de este Informe.

— La estabilización del Capítulo 4º «Transferencias corrientes» se debe a factores contrapuestos como serían la disminución apreciable en los ingresos liquidados por contribuciones concertadas debido fundamentalmente a la aplicación en 1984 de 21.854 millones de Ptas. procedentes del segundo plazo de 1983 del cupo del País Vasco, que fue aplazado como consecuencia de las inundaciones sufridas en esa Comunidad, y el aumento en la aplicación en 1985 de ingresos por loterías, sobre la que se realiza una observación contable en el apartado I.1.2.2.5.C) anterior.

— El elevado incremento del Capítulo 5º «Ingresos patrimoniales», se debe fundamentalmente al de los procedentes de intereses de anticipos y préstamos al ICO (102.422 millones de Ptas. liquidados en 1985) y de beneficios del Banco de España (96.651 millones de Ptas. liquidados en 1985).

— La fuerte disminución en el Capítulo 6º «Enajenación de inversiones reales» se explica razonablemente por la enajenación de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S.A. (CAMPESA) en 1984, que supuso un ingreso superior a los 100.000 millones de Ptas.

— La variación positiva en el Capítulo 7º «Transferencias de capital», aunque muy elevada en términos relativos (un 841,06%) tiene poca importancia en absolutos, y es debida al aumento de las transferencias de capital al Estado procedentes del sector OACIFA; la negativa del Capítulo 8º «Activos financieros» también de poca importancia absoluta, se debe a la venta en 1984 de las acciones del Banco Atlántico, que supuso más del 50% de los derechos reconocidos en dicho Capítulo.

— Para terminar, se subraya que el Capítulo 9º «Pasivos financieros», cuya naturaleza, como es bien conocido, es distinta del resto y, por tanto, su evolución responde a circunstancias específicas, experimenta un moderado crecimiento del 11,18% en el ejercicio.

I.2.2.3.2. Variaciones en los ingresos presupuestarios de los Organismos Autónomos

Del análisis de los datos contenidos en los Anexos I-18.1.2 y I-18.2 se desprenden, sintéticamente, las siguientes consideraciones:

a) En los OAA las fuentes de financiación principales son las transferencias (en particular las procedentes del Estado) tanto corrientes (Capítulo 4º), como de capital (Capítulo 7º) y las cuotas de seguri-

dad social relativas a determinadas contingencias cubiertas por algunos Organismos (INEM, FOGASA y Mutualidades de Funcionarios especialmente), que se clasifican presupuestariamente como impuestos directos (Capítulo 1º).

En relación a los derechos reconocidos en 1985, la participación relativa de estos Capítulos en el conjunto es del 41,2, 10,6 y 39,3%, respectivamente. Les sigue, a distancia, el Capítulo 3º «Tasas y otros ingresos» con una participación relativa del 5,8%, siendo insignificante la de los restantes (un 3,1%). Prescindiendo, por tanto, de estos Capítulos marginales, que por sus bajas cuantías absolutas es lógico que presenten variaciones un tanto erráticas, las correspondientes a los 4 específicamente citados, son las que se indican seguidamente:

— El Capítulo 1º, presenta una variación positiva del 10,73%, siendo subrayable el aumento de 18.822 millones de Ptas. de FOGASA, debido básicamente al incremento del tipo de cotización para la contingencia cubierta por el Organismo, que pasa del 0,8 al 1,1 en el año 1985, determinando, como se observa en el Anexo I-18.2, un incremento relativo de los derechos reconocidos por el Organismo del 42,14%. Estos mayores ingresos enjuagados con unos menores gastos (a los que se ha hecho referencia anteriormente) han hecho descender en más de 9.700 millones de Ptas. el déficit acumulado del Organismoº.

Otras variaciones significativas del Capítulo 1º, son las positivas del INEM (46.490 millones de Ptas., un 12,43%) y las negativas de ISFAS (13.905 millones, un 42%), debidas estas últimas a los problemas de imputación interanual de los derechos a que se hace referencia en los apartados I.1.2.1.2.A.c) y I.1.3.1.2.B) de este Informe.

— Los Capítulos 4º y 7º experimentan cierto retroceso (6,44 y 0,44%, respectivamente), que se explica razonablemente por la ya comentada supresión de ciertos Organismos y el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.

— El Capítulo 3º se incrementa en un 11,04%, no existiendo incidencias especiales dignas de mención.

Las variaciones más significativas por Organismos aparecen en el ya citado Anexo I-18.2. Las de Obra de Protección de Menores e INAPE responden a las mismas causas señaladas en la vertiente del gasto, y las de los tres Organismos restantes (ISFAS, FOGASA e INEM) ya han quedado aclaradas en su mayor parte en este mismo apartado.

b) En los OACIFA, tienen especial importancia como fuentes de financiación, el Capítulo 5º «Ingre-

vos patrimoniales», el 7º «Transferencias de Capital», el 8º «Activos financieros» y el 9º «Pasivos financieros», con participaciones relativas en el conjunto de ingresos presupuestarios del ejercicio del 19,5, 12,6, 10,8 y 49,6%, respectivamente.

Como variaciones más significativas, se comentan las siguientes:

— El Capítulo 3º «Tasas y otros ingresos» experimenta una disminución absoluta de 39.755 millones de Ptas., un 62,17%, consecuencia, principalmente, de la producida en la Caja Postal de Ahorros (43.928 millones de Ptas.) explicable por la reestructuración de las aplicaciones presupuestarias llevada a cabo por el Organismo en el ejercicio.

— El Capítulo 5º se incrementa en 70.454 millones de Ptas. (un 25,28%), de los que 49.910 corresponden a la Caja Postal de Ahorros — y son debidos a la misma causa señalada en el párrafo anterior —, 10.264 al ICO y 9.645 al INI.

— El Capítulo 7º presenta una variación positiva de 58.735 millones de Ptas. (un 35,34%), resultado, principalmente, de los aumentos de las transferencias de capital (particularmente del Estado) al INI (36.297 millones) — se minoran paralelamente las corrientes en 10.321 millones de Ptas. — y al IPPV (26.019 millones), cuyas razones básicas ya han quedado aclaradas anteriormente en relación a la vertiente del gasto.

— El Capítulo 8º tiene un descenso de 218.300 millones de Ptas., equivalente a un 53,09% en términos relativos, correspondiendo 105.585 a la Caja Postal de Ahorros, 58.019 al INI, y 28.313 al FORPPA; las causas de estas variaciones, son el tratamiento extrapresupuestario de estas operaciones financieras como ya se dijo en la vertiente del gasto por lo que respecta a la Caja Postal de Ahorros, el descenso de los ingresos por reintegro de préstamos y enajenación de acciones en el INI, y la minoración en los reintegros de préstamos en el ejercicio como consecuencia de la de los concedidos al haberse canalizado éstos a través de Entidades de Crédito privadas en el caso del FORPPA.

— El Capítulo 9º sufre una variación positiva de 103.316 millones de Ptas., un 13,16%, que es el resultado básicamente de los aumentos en los Organismos INI (255.409 millones de Ptas.), FORPPA (38.383 millones) y de las disminuciones de ICO (121.595 millones) y Caja Postal de Ahorros (54.331 millones), que responden, en el primero y último de los Organismos citados, a las circunstancias correlativas en la vertiente del ingreso a las comentadas para la del gasto; en el FORPPA, a una mayor utilización de la póliza de crédito del Organismo en el Banco de España, como consecuencia de sus mayores necesida-

des de financiación en el ejercicio para hacer frente a sus intervenciones en el mercado. En el ICO, la disminución aquí comentada, es paralela a la señalada anteriormente en el Capítulo 8º «Activos financieros» de su Presupuesto de Gastos (92.122 millones de Ptas.), representando, una y otra variaciones relativas a la baja del 22,43% (Capítulo 8º) y del 32,59% (Capítulo 9º), el descenso del Capítulo 8º se explica fundamentalmente por la disminución de los préstamos concedidos a las Entidades Oficiales de crédito y al Banco Exterior, debido a que estas Instituciones han ido consolidando y aumentando la captación de recursos en los circuitos ordinarios del mercado, de acuerdo con el Plan de Actuación del Crédito Oficial, aprobado para el período 1985/1988; y la disminución del Capítulo 9º es consecuencia lógica de la menor necesidad de recursos del Organismo, que ha inducido una caída de la financiación anual del Tesoro Público y de la procedente de emisiones de títulos de venta fija.

— En el Anexo I-18.2, aparecen los OACIFA con variaciones en los derechos más significativas, sin que sean necesarios comentarios adicionales, por cuanto, básicamente, han quedado ya aclaradas en este mismo apartado b).

I.2.3. Análisis de la ejecución de los presupuestos. Desviaciones.

I.2.3.1. Aspectos generales

En los Anexos I-19.1.1 a I-19.4 se presentan las desviaciones de ejecución presupuestaria del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como la agregada de los tres subsectores.

Obsérvese que, tanto para gastos como para ingresos, se han definido las desviaciones absolutas como diferencia entre previsiones finales (iniciales más modificaciones) y realizaciones (y no viceversa), y las relativas, dividiendo aquéllas por las previsiones y dando el cociente en términos porcentuales sobre éstas últimas. Por tanto, las desviaciones positivas indican defecto de la realización sobre la previsión (situación normal en la vertiente créditos/obligaciones), y las negativas, que convencionalmente se sitúan entre paréntesis, señalan excesos de la realización sobre la previsión.

En los dos primeros Anexos citados, se pueden observar las desviaciones relativas, para gastos e ingresos, respectivamente, según clasificación económica.

En el Anexo I-19.2 se presentan las desviaciones relativas (excluidas transferencias internas, es decir los arts. 40, 41, 43, 70, 71 y 73) en la ejecución de los 10

Grupos de funciones en que se estructuran el conjunto de programas, detallándose en el Anexo I-19.3 aquellas funciones que presentan desviaciones más significativas.

Finalmente, el Anexo I-19.4, presenta un detalle orgánico (Secciones presupuestarias y Organismos) de las desviaciones tanto en términos absolutos como relativos.

Constituye un importante condicionante para el análisis de la ejecución presupuestaria la falta de elaboración por muchos Organos u Organismos gestores de las Memorias correspondientes. A título de ejemplo, se señala que sólo un 44% de los OAA, han enviado a este Tribunal dichas Memorias, cuando, de acuerdo con la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de julio de 1984, caso de elaborarse, son de obligada remisión como documentación complementaria de las Cuentas rendidas.

La desviación conjunta por defecto de las obligaciones reconocidas del Estado y sus Organismos sobre los créditos definitivos supone un 10,06%, siendo la del Estado un 8,84%, la de los OAA, un 10,27%, y la de los OACIFA, un 13,96%.

Paralelamente, la desviación de los derechos reconocidos, excluyendo operaciones financieras (por cuanto éstas, al no consignarse en las cuentas numéricamente la variación de los pasivos financieros previstos del Estado, desvirtúan el análisis), sería por defecto de un 1,76%, siendo las del Estado, OAA y OACIFA 1,68, 0,96 y 3,69%, respectivamente; es decir, el ingreso en términos globales, es muy cercano a las previsiones.

Estas desviaciones, sin embargo, afectan de manera desigual a los distintos capítulos presupuestarios, grupos de funciones y Unidades gestoras, o en otras palabras, se produce una significativa dispersión sobre aquellos valores medios como se verá seguidamente.

1.2.3.2. Las desviaciones en la ejecución de los Presupuestos de Gasto

A continuación se comentan las desviaciones más significativas en la vertiente del gasto.

A) Respecto a la clasificación económica (Anexo I-19.1.1)

Es destacable, al respecto:

a) El bajo nivel de ejecución del Capítulo 6º «Inversiones reales» con desviaciones del 21,95 en el Estado, 30,39% en los OAA y 28% en los OACIFA, que

determinan una inejecución conjunta de los créditos finales de un 24,36%.

La causa básica se encuentra en las excesivas dotaciones iniciales de crédito respecto a la capacidad de su gestión por la mayor parte de los Organos u Organismos, que, unida a la posibilidad legal de la incorporación de los remanentes al ejercicio siguiente, crea una espiral expansiva de remanente de crédito/incorporación/remanente, que debería cortarse con una más ajustada presupuestación o, alternativamente, con una mayor agilidad inversora.

Debe subrayarse que las aludidas desviaciones, caso de haberse producido las aplicaciones al Presupuesto de Gastos que procedían y en el ejercicio, a cuya omisión se refieren los apartados 1.1.2.1.2.1.a y b 1.1.3.2.1.A) de este Informe, descenderían aproximadamente 6 puntos porcentuales en el Estado y 9 en los OAA.

b) El bajo nivel de ejecución del Capítulo 8º «Activos financieros» en los OAA y OACIFA, con desviaciones relativas del 58 y 22,69%, respectivamente. De los 17.699 millones de Ptas. a que equivale, en términos absolutos, la primera desviación relativa citada, 13.694 millones corresponden al IRYDA, que explica su escaso grado de ejecución del Capítulo 8º (un 30%), en la baja demanda de préstamos por parte de los agricultores en el ejercicio atribuida al desánimo de éstos por varios años de sequía y malas cosechas, y a la carencia de instrumentos legales que abrieran nuevas líneas de auxilio acordes con las directrices que, en materia de ayudas, regía en la CEE. De los 175.879 millones de Ptas., a que equivale la segunda desviación relativa citada, corresponden, al ICO 101.557 millones y al SENPA, 38.032.

— La del ICO, es paralela a la que se produce en el Capítulo 9º «Pasivos financieros» del Presupuesto de Ingresos, (118.012 millones), siendo debidas ambas, a la elaboración del Presupuesto del Organismo sin prever la incidencia del Plan de Actuación del Crédito Oficial para el periodo 1985/1988, que, como ya se expuso anteriormente, produjo una caída de los préstamos concedidos y, por ende, de los recursos necesarios para financiarlos.

— La del SENPA, que supone la casi total inejecución de sus dotaciones en el Capítulo 8º, se ha explicado por el traspaso a Entidades de crédito privadas de las operaciones de préstamo a los agricultores y ganaderos, el cual afecta, asimismo, al FORPPA, que presenta en dicho capítulo un remanente de crédito de 14.483 millones de Ptas..

c) Finalmente, se subrayan por su importancia, la inejecución en el Estado de las transferencias de capital (un 20,38%), debida básicamente, a la del Fondo de Compensación Interterritorial a la que se

hace referencia posteriormente⁴¹; las desviaciones en el Capítulo 1º «Gastos de personal» en los OAA (un 13,14%) y OACIFA (un 17,06%), consecuencia en excesos de dotación inicial de crédito en muchos Organismos, probablemente originados por no ajustar aquélla teniendo en cuenta las vacantes de personal existentes o las demoras razonablemente previsibles de su cobertura; y, en fin, la baja ejecución en los tres subsectores considerados del Capítulo 2º «Gastos en bienes corrientes y servicios» atribuibles a excesos de dotación inicial.

B) Respecto a la clasificación funcional (Anexos I-19.2 y I-19.3)

En los Anexos indicados se observa que, aunque por grupos de funciones la dispersión sobre la media no es elevada, sobresalen por sus desviaciones:

— El Grupo 8 «Reconversión, reindustrialización, y desarrollo empresarial» con un grado de ejecución del 79,24%, destacando en términos relativos la función 82 «Desarrollo empresarial», en que aquél asciende sólo a un 60,32%.

— El Grupo 9 «Transferencias al Sector Público Territorial», con una desviación del 18,62%, originada principalmente por el programa 911 C «Otras transferencias a Comunidades Autónomas», en el que se incluye el Fondo de Compensación Interterritorial, cuya desviación (ya comentada) explica la del Capítulo aquí considerado.

— El Grupo 6 «Regulación económica de carácter general», con un remanente de crédito del 17,60% de los créditos finales, originado principalmente por las funciones 63 «Actividades financieras» y 61 «Activaciones económicas generales».

— Entre las funciones que no corresponden a los grupos antes comentados, se destacan por el nivel de inejecución de sus créditos — en todas ellas superior a un 20% — la 44 «Promoción Social» (23,49%), 44 «Bienestar Comunitario» (22,85%), y 53 «Infraestructuras» (27,52%).

C) Respecto a la clasificación orgánica (Anexo I-19.4)

En el Anexo citado se observa cómo hay algunas Secciones presupuestarias y Organismos con elevadas desviaciones, o lo que es lo mismo, con una muy baja ejecución de sus créditos. Así:

— El ya indicado «Fondo de Compensación Interterritorial», con una desviación de 140.661 millones, equivalente a un 54,15%⁴².

— El Ministerio de Administración Territorial,

10.859 millones, un 25,25%, que corresponden en su mayor parte al Servicio 04, programa 912 b «Transferencias a Corporaciones Locales para cooperación en obras y servicios», con partidas en la que la inejecución llega al 100%.

— La Jefatura de Tráfico, 10.924 millones, un 34,96%, producida principalmente, en el art. 40 «Transferencias al Estado» (4.800 millones de Ptas.) —al que ya se ha hecho referencia en el apartado 1.1.3.1.2.B) anterior en relación al carácter indebido de tal inejecución— y al Capítulo 6º «Inversiones reales» (4.544 millones) que responde a la causa general ya comentada de las desviaciones de este capítulo.

— La Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, 18.549 millones, un 31,08%, desviación que no es real, toda vez que, caso de haberse formalizado a presupuesto como procedía —según se indica en el apartado 1.1.3.2.1.B) anterior— los 15.301 millones mantenidos en Deudores extrapresupuestarios, pasaría a ser de 3.248 millones en términos absolutos, y de un 5,4% en términos relativos.

— El IRYDA, 28.996 millones, un 29,61%, de los que 13.694, 7.768 y 4.130, constituyen remanentes de crédito de las rúbricas presupuestarias, «Concesión de préstamos», «Transferencias a empresas privadas» e «Inversiones reales», el primero de los cuales ya ha sido aclarado al tratar las desviaciones del Capítulo 8º, el segundo lo explica el Organismo por el desfase temporal entre la autorización y disposición de las subvenciones, y su contracción y pago efectivos al tener que efectuar los perceptores con carácter previo las inversiones auxiliadas, y al tercero a la causa general de las desviaciones del Capítulo 6º ya referida.

— El SENPA, 51.959 millones, un 66,16%, en el que la desviación responde, principalmente, a la causa anteriormente señalada al comentar el Capítulo 8º (38.032 millones), y a la lógica disminución de las obligaciones reconocidas por amortización de préstamos (7.926 millones) inducida por la menor necesidad de endeudamiento del Organismo.

— El Patronato de Casas Militares (Ejército), con 5.438 millones, un 50,20%, desviación que se produce en su mayor parte en el Capítulo 6º de sus Presupuestos de Gastos.

— La Entidad Estatal de Seguros Agrarios, 5.829 millones, un 43,93%, producida básicamente en el art. 47 «Transferencias corrientes a empresas privadas», y justificada por el Organismo por el desconocimiento que existe, frecuentemente, al final del ejercicio, de las liquidaciones definitivas determinantes del importe de la subvención (principalmente en el caso de los Seguros Integrales, Cultivos Protegidos y Vacuno), incorporándose al ejercicio siguiente los remanentes de crédito para amparar aquéllas una vez conocidas.

— El ICONA, 6.024 millones, un 27,46%, desviación que se origina en el Capítulo 6º y es consecuencia del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.

— Finalmente, se subraya que, aunque con desviaciones relativas más bajas, hay otras Secciones Presupuestarias y Organismos con elevadas desviaciones absolutas, entre los que cabe citar Deuda Pública (128.883 millones)—en casos concretos se ha demostrado que son debidas al inadecuado cálculo de los cuadros de amortización—, Ministerio de Defensa (103.689 millones)—inducidas por la propia posibilidad legal de incorporaciones de los remanentes de crédito de este Ministerio ya comentada anteriormente—, e ICO (134.844 millones de Ptas.),—desviación debida a las razones expuestas en el punto 1.2.3.2.A.b) precedente.

Para terminar este apartado 1.2.3.2 y retomando la cuestión suscitada en el punto 1.2.1.1, relativa a la correlación existente entre modificaciones y remanentes de crédito, es conveniente resaltar que dicha correlación no se produce sólo a nivel global, sino que hay muchas rúbricas presupuestarias en su último nivel de desagregación, cuyos remanentes de crédito son similares e incluso superiores a las modificaciones de crédito realizadas en el ejercicio. Ello induce a pensar que, en varios de estos casos, las modificaciones eran innecesarias, y su no autorización, hubiera producido el doble efecto positivo, desde una perspectiva de correcta presupuestación, de hacer menores las modificaciones de los créditos iniciales y más ajustadas las realizaciones a las previsiones, sin incidir ne-

gativamente en la cobertura de las correspondientes necesidades de gasto.

1.2.3.3. Las desviaciones en la ejecución de los Presupuestos de Ingreso

Conviene distinguir, por su distinta significación, las producidas en el Estado y en los Organismos Autónomos.

1.2.3.3.1. Las desviaciones en la ejecución del Presupuesto de Ingresos del Estado

Como se deduce del Anexo I-19.1.2, prescindiendo de los ingresos por variación de pasivos financieros por su peculiar naturaleza y por no poder ser objeto de análisis al no consignarse numéricamente en el Presupuesto las previsiones, el nivel de ejecución del Presupuesto de Ingresos del Estado en el ejercicio ha sido del 98,4%, es decir, en conjunto, muy ajustado. Este porcentaje es, sin embargo, inferior al de 1984 (102,1%), 1983 (99,8%) y 1982 (98,7%).

Los Capítulos 1º «Impuestos directos» y 2º «Impuestos indirectos», cuya participación en el conjunto de los ingresos estatales es muy elevada y creciente, oscilando entre el 82,1% en 1982 y el 85,4% en 1985 (en términos de derechos liquidados netos), presentan en el ejercicio unas desviaciones por defecto sobre las previsiones del 2,88 y 3,12%, respectivamente.

A continuación se indican las desviaciones de los impuestos directos e indirectos de mayor recaudación:

Impuestos	Desviaciones por defecto (%)	Desviaciones por exceso (%)
— IRPF	4,6	—
— Impuesto sobre sociedades	—	1,9
— Otros impuestos directos	—	7,4
— IGTE	2,1	—
— Impuestos especiales	5,1	—
— Impuesto sobre el lujo	21,0	—
— Impuesto sobre tráfico exterior	—	12,0
— Monopolios fiscales	—	5,5
— Otros impuestos indirectos	11,9	—

La desviación del IRPF es razonablemente explicable por la reducción no previsible en los tipos de retención aplicables desde 1 de mayo de 1985, instrumentada mediante Real Decreto 629/1985, de 30 de abril, debiéndose considerar en parte como circunstancias explicativas de las restantes desviaciones, además de las derivadas de la mayor o menor calidad

de la presupuestación y eficacia de la gestión, las comentadas anteriormente a propósito de las variaciones interanuales.

El Capítulo 3º «Tasas y otros ingresos», presenta una desviación por defecto del 11,36%, situándose en torno a este valor promedio las de los distintos

conceptos que lo constituyen. La dificultad de la propia previsión de los ingresos de este Capítulo por el carácter errático de algunos de sus componentes, es razón explicativa suficiente de aquélla desviación.

El Capítulo 4º «Transferencias corrientes», experimenta una desviación por defecto del 15,43%, resultado del bajo nivel de ejecución de las transferencias procedentes de Organismos Autónomos (un 40%),—en unos casos debida a la anulación de los correspondientes créditos por éstos⁴² y en otros a la aplicación de dichas transferencias por el Estado en conceptos distintos de los que resultan procedentes⁴³—, del relativamente bajo de las «Contribuciones concertadas» (un 84,6%), y del moderadamente elevado (un 106,7%) de «Loterías»⁴⁴.

En el Capítulo 5º «Ingresos patrimoniales» presenta una desviación por exceso del 60,26%, como consecuencia, básicamente, de la experimentada por el concepto «Intereses de anticipos y préstamos concertados» (un 184,7%), en el que incide significativamente la aplicación en el ejercicio de los 51.000 millones de Ptas., de intereses del ICO correspondientes al período 1970/1980, a que se refiere el apartado 1.1.2.2.5.A.c) de este Informe.

Finalmente, los Capítulos 6º «Enajenación de inversiones reales», 7º «Transferencias de capital» y 8º «Activos financieros», aunque con desviaciones relativas muy elevadas, por su escasa importancia absoluta, carecen de significación.

1.2.3.3.2. Las desviaciones en la ejecución de los Presupuestos de Ingresos de los Organismos Autónomos Administrativos

Desde un punto de vista de clasificación económica y a nivel agregado, como se observa en el Anexo I-19.1.2, las desviaciones relativas tanto por exceso (las que aparecen entre paréntesis) como por defecto, son poco significativas, exceptuando la del Capítulo 8º «Activos financieros», (un 92,49% en exceso), cuya importancia absoluta es escasa y se explica básicamente por las desviaciones que presentan ISFAS y MUFACE, Organismos a los que se hace referencia posteriormente.

En el Anexo I-19.4, aparecen los OAA con desviaciones más significativas. Entre ellos cabe citar:

— El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), con un incremento sobre previsiones de 13.853 millones de Ptas., equivalente a un 27,93%, que se produce fundamentalmente en el Capítulo 1º, y es consecuencia de haberse presupuestado en base a un tipo de cotización del 0,8, vigente para 1984, y haberse recau-

dado conforme al tipo posteriormente incrementado del 1,1 efectivo en el ejercicio 1985.

— MUFACE (Sección 1ª), con un defecto de realizaciones sobre previsiones de 7.228 millones de Ptas., un 20,45%, resultado en su mayor parte de la compensación entre la desviación por defecto en el Capítulo 1º (10.899 millones)—explicada por la reducción no prevista en los tipos de cotización del ejercicio 1985 respecto a los de 1984⁴⁵— y la producida por exceso en el Capítulo 8º (2.902 millones).

— ISFAS, con una desviación por exceso de 4.143 millones de Ptas., un 19,28%, producida fundamentalmente en el art. 80 «Enajenación de deuda interior» (4.124 millones de Ptas.), enajenación—según explica el Organismo— no prevista y realizada en función de las necesidades de liquidez.

1.2.3.3.3. Las desviaciones en la ejecución de los Presupuestos de ingreso de los Organismos Comerciales, Industriales, Financieros o Andlogos

Desde una perspectiva de clasificación económica, tomando en consideración los valores absolutos y relativos, la única desviación significativa de los OACIFA en términos agregados es la que experimenta, por defecto, el Capítulo 9º «Pasivos financieros»—206.245 millones de Ptas., un 18,84%—, que resulta básicamente de las producidas en ICO (118.012 millones), INI (56.377 millones) y SENPA (22.584 millones); estas tres desviaciones, son correlativas a las comentadas en relación al Capítulo 8º de los Presupuestos de Gasto de los correspondientes Organismos.

En el Anexo I-19.4, aparecen los Organismos que experimentan en el ejercicio desviaciones más significativas. SENPA, además de la desviación arriba señalada, presenta otra de 23.162 en el Capítulo 8º de su Presupuesto de Ingresos, que responde a la misma causa (a menores préstamos concedidos a los agricultores—Capítulo 8º de su Presupuesto de Gastos—, menores reintegros de préstamos—Capítulo 8º de su Presupuesto de Ingresos—, y menor necesidad de endeudamiento—Capítulo 9º de su Presupuesto de Ingresos—), explicando ambas el 94% de la desviación global del Organismo.

Por lo demás, Patronato de Casas Militares (Ejército) y Consorcio de Compensación de Seguros, experimentan desviaciones a la baja de 4.720 y 7.327 millones de Ptas., un 51,75 y 21,06%, respectivamente, sobre sus créditos finales, que son paralelas a las que presentan en sus Presupuestos de Gastos.

NOTAS

1 Ver apartado III.3.5 del Sector Público Estatal del Informe presente.
 2 Ver apartado I.1.2.1.2.A) del presente Informe.
 3 Para el ejercicio 1986 la Ley de Presupuestos en su art. 9.5 excluye al programa de «imprevistos y funciones no clasificadas» de las limitaciones establecidas para las transferencias de crédito en el art. 5.
 4 Ver apartado III.1.2.1 del Sector Público Estatal del presente Informe sobre la Subfunción «Potenciación de las FAS» en que se critica la falta de fiabilidad de los objetivos señalados en cada programa.
 5 Ver el Dictamen de 1983, en su apartado I.1.1.1.5.d). Como antecedente normativo es de señalar que la O.M. de Hacienda de 02/03/66 fijaba los plazos de solicitud en los dos primeros meses del ejercicio económico.
 6 Se incluyen en este apartado 6.250 millones indebidamente calificados como aportaciones de terceros y que tienen su fundamentación en la autorización presupuestaria contenida en los conceptos 405 y 706 del programa 515 C del Organismo «Aeropuertos Nacionales».
 7 La O.M. del Ministerio de la Presidencia de 15/02/78 así lo hace para los ingresos generados por el Centro de Investigaciones Sociológicas.
 8 Ver en los apartados I.1.2.3.1 y I.1.2.3.5 las repeticiones de las observaciones formuladas en los resultados del ejercicio y en los resultados acumulados pendientes de aplicar al Presupuesto en 31/12/85.
 9 101.774 millones dispuestos menos 6.658 millones indebidamente «amortizados» con cargo a créditos del Ministerio.
 10 Ver apartado I.1.3.1.2.B) del presente Informe.
 11 Ver apartado I.1.2.3.3 del presente Informe.
 12 Ver apartados I.1.2.3.1 y I.1.2.3.5 del presente Informe.
 13 Ver apartado IV.2.2.2 del Sector Público Estatal del presente Informe.
 14 La Instrucción de Contabilidad de la Dirección General de Tesoro que establece el criterio de devengo para contabilizar la amortización de capitales entra en vigor el 1/1/86.
 15 Se han pagado amortizaciones de 1983 y 1984 por importe de 296 millones de Ptas., a que se hizo referencia en el Dictamen de 1984, apartado I.2.2.2.

	(en millones de Ptas.)
Operaciones Tesoro. Acreedores	201.956
Banco de España. Crédito al Tesoro	2.912.915
Pagos Tesoro Política Monetaria	1.686.028
Préstamos del Exterior. (Incluyen entre otros):	22.942
- Fondo financiación exterior autopistas	4.666
- Préstamos del FFB pendientes de reembolso	18.276
TOTAL OPERACIONES TESORO. B) ACREEDORES DEL ANEXO I-7	4.823.841

TOTAL OPERACIONES TESORO. B) ACREEDORES DEL ANEXO I-7

26 Corresponde a la amortización anticipada que se detalla en la llamada (17).
 27 En el ejercicio 1984 se recoge dicho importe en el Capítulo 3º.
 28 En el apartado I.1.2.2.b) del presente Informe, se comenta el traspaso al Presupuesto corriente de las obligaciones del Presupuesto extraordinario. En los Anexos relativos a liquidación presupuestaria se incluyen exclusivamente las obligaciones del Presupuesto ordinario, líneas que realmente han sido generadas en el ejercicio.
 29 En el apartado I.1.2.2.A) Deuda Pública del presente Informe, se detallan los 2.313 millones por comisiones descontadas en ingresos, de cuyo importe hay que deducir los aumentos bajar por rectificaciones habidos en el período.
 30 Retrazadamente se ha venido dictando por el Tribunal en

34 Este art. exige a los Organismos Autónomos no tener déficit inicial, ni créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios.
 35 Ver apartado I.1.2.1.1.B) del presente Informe.
 36 Ver apartado I.1.2.1.1.E) del presente Informe.
 37 Ver apartado I.1.2.1.1.C) a) del presente Informe.
 38 Ver apartado I.1.2.1.1.E) del presente Informe.
 39 Ver apartado I.1.2.1.2.A) c) del presente Informe, donde se trata con más detalle esta cuestión en vertiente español.
 40 Por las fuertes deudas del Tesoro Público a favor del Organismo a la que se hace referencia en el apartado I.1.3.2.2.B) del presente Informe, la responsabilidad del Organismo no era suficiente para hacer frente al pago de dichas obligaciones, hecho que no justifica la omisión de su contrato en Cuentas.
 Ver apartado I.1.2.1.2.B) del presente Informe donde se trata esta cuestión en su vertiente estatal.

41 MUFACE aunque jurídicamente es un solo Organismo tiene presupuestaria y contablemente dos Secciones e igual ocurre con el INTA. De ahí que a estos efectos queda desdoblado cada uno en dos.
 42 No debe olvidarse el carácter parcial de estos balances debido a que no recogen el inmovilizado (ni, por tanto, las correspondientes rendidas).
 43 Ver el significado de este concepto en el apartado I.1.3.2.2.C) del presente Informe.
 44 Ver apartado I.1.2.3.5.B) d) del presente Informe, Ingresos de Efectos timbrados pendientes de aplicación.
 45 En el apartado I.1.2.3.5 se hace expresa referencia al Anexo I del Jefe Central de Tráfico pendiente de devolución.

46 Al tratarse de una valoración contable referida al conjunto de los Organismos Autónomos de carácter administrativo, se desprecia el efecto que puedan tener aquellos factores que siendo significativos para cada Organismo en particular no lo son para el conjunto, bien por su escasa importancia relativa, bien por el efecto compensación que se produce entre ellos.
 47 Sólo se toman, obviamente, las que afectan a resultados, excluyéndose aquellas (la mayor parte) que son consecuencia de incorrectas clasificaciones pero neutrales a estos efectos.
 48 Parece más correcto que en los casos en que el Remanente de tesorería se prevea que va a ser negativo se presupueste como tal, sin perjuicio de que estos supuestos excepcionales sean sometidos a riguroso control.

49 En 1986 las implicaciones de crédito por este concepto ascenderán a 60.410 millones sobre un crédito inicial de 1.000 millones. El Consejo de Ministros, en diciembre de 1985, autoriza al Consorcio de Compensación de Seguros para suscribir una nueva póliza de crédito de 12.000 millones de Ptas. con el Banco de España.
 50 La O.M. de Hacienda de 22/02/82, en el punto 3.8 detalla las modificaciones técnicas y de la base de datos de Presu-
 51 En la Conclusión 12ª de la citada fiscalización se dice li-
 52 Sin embargo, el 21/12/85 a propuesta del Instituto, el Ministerio de Economía y Hacienda promulgó una Orden Co-
 53 Por diferencias de cambios no realizados se imputarán a
 54 El citado criterio
 55 por contabilizar como beneficios los pendientes de realizar, como
 56 operaciones, venimiento que en determinados créditos del ICO
 57 es variable y está sujeto a modificaciones.
 58 Ver en el apartado I.1.4.2.3 del presente Informe el trata-
 59 miento de las transferencias por el INI a efectos de resultados.
 60 Ver apartado SEGUNDO.5.1.c) de la Declaración Defini-
 61 tiva correspondiente a 1984.
 62 Ver apartado I.1.2.3.1 de este Informe.
 63 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 64 Ver apartado I.2.1.2.D) del presente Informe.
 65 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 66 Ver apartado I.1.3.1.2.B) del Informe en el que se pone
 67 de manifiesto como se omitió la contratación de otros 4.800 mi-
 68 llones de Ptas.
 69 Ver apartado I.1.3.2.1.B) de este Informe y I.1.2.2.3 del
 70 Dictamen de la CGE del ejercicio 1984.
 71 Ver apartado VI del Sector Público Estatal y I.8 del Sec-
 72 tor Público Territorial, ambos de este Informe Anual, donde se
 73 trata ampliamente el Fondo de Compensación Interterritorial.
 74 Ver el apartado I.1.3.1.2.B) (in fine) de este Informe
 75 donde se valoran estas ineficiencias desde una perspectiva de
 76 regularidad.
 77 Ver apartados I.1.3.1.2.A) y I.1.4.1.2.A) de este Informe.
 78 Ver apartado I.1.2.2.5.C) de este Informe donde se inicia
 79 el exceso de aplicación que ha recibido este concepto.
 80 En el grado de ejecución del Capítulo 1º de los Presu-
 81 puestos de ingreso de MUFACE e ISFAS influye también la se-
 82 cuencia de pagos de las cuentas caudales, no ajustados como se
 83 observa en el apartado I.1.3.1.2.B.b) de este Informe, a las de-
 84 vengadas en cada ejercicio.

54 Este art. exige a los Organismos Autónomos no tener déficit inicial, ni créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios.
 55 Ver apartado I.1.2.1.1.B) del presente Informe.
 56 Ver apartado I.1.2.1.1.E) del presente Informe.
 57 Ver apartado I.1.2.1.1.C) a) del presente Informe.
 58 Ver apartado I.1.2.1.1.E) del presente Informe.
 59 Ver apartado I.1.2.1.2.A) c) del presente Informe, donde se trata con más detalle esta cuestión en vertiente español.
 60 Por las fuertes deudas del Tesoro Público a favor del Organismo a la que se hace referencia en el apartado I.1.3.2.2.B) del presente Informe, la responsabilidad del Organismo no era suficiente para hacer frente al pago de dichas obligaciones, hecho que no justifica la omisión de su contrato en Cuentas.
 Ver apartado I.1.2.1.2.B) del presente Informe donde se trata esta cuestión en su vertiente estatal.

61 MUFACE aunque jurídicamente es un solo Organismo tiene presupuestaria y contablemente dos Secciones e igual ocurre con el INTA. De ahí que a estos efectos queda desdoblado cada uno en dos.
 62 No debe olvidarse el carácter parcial de estos balances debido a que no recogen el inmovilizado (ni, por tanto, las correspondientes rendidas).
 63 Ver el significado de este concepto en el apartado I.1.3.2.2.C) del presente Informe.
 64 Ver apartado I.1.2.3.5.B) d) del presente Informe, Ingresos de Efectos timbrados pendientes de aplicación.
 65 En el apartado I.1.2.3.5 se hace expresa referencia al Anexo I del Jefe Central de Tráfico pendiente de devolución.

66 Al tratarse de una valoración contable referida al conjunto de los Organismos Autónomos de carácter administrativo, se desprecia el efecto que puedan tener aquellos factores que siendo significativos para cada Organismo en particular no lo son para el conjunto, bien por su escasa importancia relativa, bien por el efecto compensación que se produce entre ellos.
 67 Sólo se toman, obviamente, las que afectan a resultados, excluyéndose aquellas (la mayor parte) que son consecuencia de incorrectas clasificaciones pero neutrales a estos efectos.
 68 Parece más correcto que en los casos en que el Remanente de tesorería se prevea que va a ser negativo se presupueste como tal, sin perjuicio de que estos supuestos excepcionales sean sometidos a riguroso control.

69 En 1986 las implicaciones de crédito por este concepto ascenderán a 60.410 millones sobre un crédito inicial de 1.000 millones. El Consejo de Ministros, en diciembre de 1985, autoriza al Consorcio de Compensación de Seguros para suscribir una nueva póliza de crédito de 12.000 millones de Ptas. con el Banco de España.
 70 La O.M. de Hacienda de 22/02/82, en el punto 3.8 detalla las modificaciones técnicas y de la base de datos de Presu-
 71 En la Conclusión 12ª de la citada fiscalización se dice li-
 72 Sin embargo, el 21/12/85 a propuesta del Instituto, el Ministerio de Economía y Hacienda promulgó una Orden Co-
 73 Por diferencias de cambios no realizados se imputarán a
 74 El citado criterio
 75 por contabilizar como beneficios los pendientes de realizar, como
 76 operaciones, venimiento que en determinados créditos del ICO
 77 es variable y está sujeto a modificaciones.
 78 Ver en el apartado I.1.4.2.3 del presente Informe el trata-
 79 miento de las transferencias por el INI a efectos de resultados.
 80 Ver apartado SEGUNDO.5.1.c) de la Declaración Defini-
 81 tiva correspondiente a 1984.
 82 Ver apartado I.1.2.3.1 de este Informe.
 83 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 84 Ver apartado I.2.1.2.D) del presente Informe.
 85 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 86 Ver apartado I.1.3.1.2.B) del Informe en el que se pone
 87 de manifiesto como se omitió la contratación de otros 4.800 mi-
 88 llones de Ptas.
 89 Ver apartado I.1.3.2.1.B) de este Informe y I.1.2.2.3 del
 90 Dictamen de la CGE del ejercicio 1984.
 91 Ver apartado VI del Sector Público Estatal y I.8 del Sec-
 92 tor Público Territorial, ambos de este Informe Anual, donde se
 93 trata ampliamente el Fondo de Compensación Interterritorial.
 94 Ver el apartado I.1.3.1.2.B) (in fine) de este Informe
 95 donde se valoran estas ineficiencias desde una perspectiva de
 96 regularidad.
 97 Ver apartados I.1.3.1.2.A) y I.1.4.1.2.A) de este Informe.
 98 Ver apartado I.1.2.2.5.C) de este Informe donde se inicia
 99 el exceso de aplicación que ha recibido este concepto.
 100 En el grado de ejecución del Capítulo 1º de los Presu-
 101 puestos de ingreso de MUFACE e ISFAS influye también la se-
 102 cuencia de pagos de las cuentas caudales, no ajustados como se
 103 observa en el apartado I.1.3.1.2.B.b) de este Informe, a las de-
 104 vengadas en cada ejercicio.

69 En 1986 las implicaciones de crédito por este concepto ascenderán a 60.410 millones sobre un crédito inicial de 1.000 millones. El Consejo de Ministros, en diciembre de 1985, autoriza al Consorcio de Compensación de Seguros para suscribir una nueva póliza de crédito de 12.000 millones de Ptas. con el Banco de España.
 70 La O.M. de Hacienda de 22/02/82, en el punto 3.8 detalla las modificaciones técnicas y de la base de datos de Presu-
 71 En la Conclusión 12ª de la citada fiscalización se dice li-
 72 Sin embargo, el 21/12/85 a propuesta del Instituto, el Ministerio de Economía y Hacienda promulgó una Orden Co-
 73 Por diferencias de cambios no realizados se imputarán a
 74 El citado criterio
 75 por contabilizar como beneficios los pendientes de realizar, como
 76 operaciones, venimiento que en determinados créditos del ICO
 77 es variable y está sujeto a modificaciones.
 78 Ver en el apartado I.1.4.2.3 del presente Informe el trata-
 79 miento de las transferencias por el INI a efectos de resultados.
 80 Ver apartado SEGUNDO.5.1.c) de la Declaración Defini-
 81 tiva correspondiente a 1984.
 82 Ver apartado I.1.2.3.1 de este Informe.
 83 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 84 Ver apartado I.2.1.2.D) del presente Informe.
 85 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 86 Ver apartado I.1.3.1.2.B) del Informe en el que se pone
 87 de manifiesto como se omitió la contratación de otros 4.800 mi-
 88 llones de Ptas.
 89 Ver apartado I.1.3.2.1.B) de este Informe y I.1.2.2.3 del
 90 Dictamen de la CGE del ejercicio 1984.
 91 Ver apartado VI del Sector Público Estatal y I.8 del Sec-
 92 tor Público Territorial, ambos de este Informe Anual, donde se
 93 trata ampliamente el Fondo de Compensación Interterritorial.
 94 Ver el apartado I.1.3.1.2.B) (in fine) de este Informe
 95 donde se valoran estas ineficiencias desde una perspectiva de
 96 regularidad.
 97 Ver apartados I.1.3.1.2.A) y I.1.4.1.2.A) de este Informe.
 98 Ver apartado I.1.2.2.5.C) de este Informe donde se inicia
 99 el exceso de aplicación que ha recibido este concepto.
 100 En el grado de ejecución del Capítulo 1º de los Presu-
 101 puestos de ingreso de MUFACE e ISFAS influye también la se-
 102 cuencia de pagos de las cuentas caudales, no ajustados como se
 103 observa en el apartado I.1.3.1.2.B.b) de este Informe, a las de-
 104 vengadas en cada ejercicio.

69 En 1986 las implicaciones de crédito por este concepto ascenderán a 60.410 millones sobre un crédito inicial de 1.000 millones. El Consejo de Ministros, en diciembre de 1985, autoriza al Consorcio de Compensación de Seguros para suscribir una nueva póliza de crédito de 12.000 millones de Ptas. con el Banco de España.
 70 La O.M. de Hacienda de 22/02/82, en el punto 3.8 detalla las modificaciones técnicas y de la base de datos de Presu-
 71 En la Conclusión 12ª de la citada fiscalización se dice li-
 72 Sin embargo, el 21/12/85 a propuesta del Instituto, el Ministerio de Economía y Hacienda promulgó una Orden Co-
 73 Por diferencias de cambios no realizados se imputarán a
 74 El citado criterio
 75 por contabilizar como beneficios los pendientes de realizar, como
 76 operaciones, venimiento que en determinados créditos del ICO
 77 es variable y está sujeto a modificaciones.
 78 Ver en el apartado I.1.4.2.3 del presente Informe el trata-
 79 miento de las transferencias por el INI a efectos de resultados.
 80 Ver apartado SEGUNDO.5.1.c) de la Declaración Defini-
 81 tiva correspondiente a 1984.
 82 Ver apartado I.1.2.3.1 de este Informe.
 83 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 84 Ver apartado I.2.1.2.D) del presente Informe.
 85 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 86 Ver apartado I.1.3.1.2.B) del Informe en el que se pone
 87 de manifiesto como se omitió la contratación de otros 4.800 mi-
 88 llones de Ptas.
 89 Ver apartado I.1.3.2.1.B) de este Informe y I.1.2.2.3 del
 90 Dictamen de la CGE del ejercicio 1984.
 91 Ver apartado VI del Sector Público Estatal y I.8 del Sec-
 92 tor Público Territorial, ambos de este Informe Anual, donde se
 93 trata ampliamente el Fondo de Compensación Interterritorial.
 94 Ver el apartado I.1.3.1.2.B) (in fine) de este Informe
 95 donde se valoran estas ineficiencias desde una perspectiva de
 96 regularidad.
 97 Ver apartados I.1.3.1.2.A) y I.1.4.1.2.A) de este Informe.
 98 Ver apartado I.1.2.2.5.C) de este Informe donde se inicia
 99 el exceso de aplicación que ha recibido este concepto.
 100 En el grado de ejecución del Capítulo 1º de los Presu-
 101 puestos de ingreso de MUFACE e ISFAS influye también la se-
 102 cuencia de pagos de las cuentas caudales, no ajustados como se
 103 observa en el apartado I.1.3.1.2.B.b) de este Informe, a las de-
 104 vengadas en cada ejercicio.

69 En 1986 las implicaciones de crédito por este concepto ascenderán a 60.410 millones sobre un crédito inicial de 1.000 millones. El Consejo de Ministros, en diciembre de 1985, autoriza al Consorcio de Compensación de Seguros para suscribir una nueva póliza de crédito de 12.000 millones de Ptas. con el Banco de España.
 70 La O.M. de Hacienda de 22/02/82, en el punto 3.8 detalla las modificaciones técnicas y de la base de datos de Presu-
 71 En la Conclusión 12ª de la citada fiscalización se dice li-
 72 Sin embargo, el 21/12/85 a propuesta del Instituto, el Ministerio de Economía y Hacienda promulgó una Orden Co-
 73 Por diferencias de cambios no realizados se imputarán a
 74 El citado criterio
 75 por contabilizar como beneficios los pendientes de realizar, como
 76 operaciones, venimiento que en determinados créditos del ICO
 77 es variable y está sujeto a modificaciones.
 78 Ver en el apartado I.1.4.2.3 del presente Informe el trata-
 79 miento de las transferencias por el INI a efectos de resultados.
 80 Ver apartado SEGUNDO.5.1.c) de la Declaración Defini-
 81 tiva correspondiente a 1984.
 82 Ver apartado I.1.2.3.1 de este Informe.
 83 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 84 Ver apartado I.2.1.2.D) del presente Informe.
 85 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 86 Ver apartado I.1.3.1.2.B) del Informe en el que se pone
 87 de manifiesto como se omitió la contratación de otros 4.800 mi-
 88 llones de Ptas.
 89 Ver apartado I.1.3.2.1.B) de este Informe y I.1.2.2.3 del
 90 Dictamen de la CGE del ejercicio 1984.
 91 Ver apartado VI del Sector Público Estatal y I.8 del Sec-
 92 tor Público Territorial, ambos de este Informe Anual, donde se
 93 trata ampliamente el Fondo de Compensación Interterritorial.
 94 Ver el apartado I.1.3.1.2.B) (in fine) de este Informe
 95 donde se valoran estas ineficiencias desde una perspectiva de
 96 regularidad.
 97 Ver apartados I.1.3.1.2.A) y I.1.4.1.2.A) de este Informe.
 98 Ver apartado I.1.2.2.5.C) de este Informe donde se inicia
 99 el exceso de aplicación que ha recibido este concepto.
 100 En el grado de ejecución del Capítulo 1º de los Presu-
 101 puestos de ingreso de MUFACE e ISFAS influye también la se-
 102 cuencia de pagos de las cuentas caudales, no ajustados como se
 103 observa en el apartado I.1.3.1.2.B.b) de este Informe, a las de-
 104 vengadas en cada ejercicio.

69 En 1986 las implicaciones de crédito por este concepto ascenderán a 60.410 millones sobre un crédito inicial de 1.000 millones. El Consejo de Ministros, en diciembre de 1985, autoriza al Consorcio de Compensación de Seguros para suscribir una nueva póliza de crédito de 12.000 millones de Ptas. con el Banco de España.
 70 La O.M. de Hacienda de 22/02/82, en el punto 3.8 detalla las modificaciones técnicas y de la base de datos de Presu-
 71 En la Conclusión 12ª de la citada fiscalización se dice li-
 72 Sin embargo, el 21/12/85 a propuesta del Instituto, el Ministerio de Economía y Hacienda promulgó una Orden Co-
 73 Por diferencias de cambios no realizados se imputarán a
 74 El citado criterio
 75 por contabilizar como beneficios los pendientes de realizar, como
 76 operaciones, venimiento que en determinados créditos del ICO
 77 es variable y está sujeto a modificaciones.
 78 Ver en el apartado I.1.4.2.3 del presente Informe el trata-
 79 miento de las transferencias por el INI a efectos de resultados.
 80 Ver apartado SEGUNDO.5.1.c) de la Declaración Defini-
 81 tiva correspondiente a 1984.
 82 Ver apartado I.1.2.3.1 de este Informe.
 83 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 84 Ver apartado I.2.1.2.D) del presente Informe.
 85 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 86 Ver apartado I.1.3.1.2.B) del Informe en el que se pone
 87 de manifiesto como se omitió la contratación de otros 4.800 mi-
 88 llones de Ptas.
 89 Ver apartado I.1.3.2.1.B) de este Informe y I.1.2.2.3 del
 90 Dictamen de la CGE del ejercicio 1984.
 91 Ver apartado VI del Sector Público Estatal y I.8 del Sec-
 92 tor Público Territorial, ambos de este Informe Anual, donde se
 93 trata ampliamente el Fondo de Compensación Interterritorial.
 94 Ver el apartado I.1.3.1.2.B) (in fine) de este Informe
 95 donde se valoran estas ineficiencias desde una perspectiva de
 96 regularidad.
 97 Ver apartados I.1.3.1.2.A) y I.1.4.1.2.A) de este Informe.
 98 Ver apartado I.1.2.2.5.C) de este Informe donde se inicia
 99 el exceso de aplicación que ha recibido este concepto.
 100 En el grado de ejecución del Capítulo 1º de los Presu-
 101 puestos de ingreso de MUFACE e ISFAS influye también la se-
 102 cuencia de pagos de las cuentas caudales, no ajustados como se
 103 observa en el apartado I.1.3.1.2.B.b) de este Informe, a las de-
 104 vengadas en cada ejercicio.

69 En 1986 las implicaciones de crédito por este concepto ascenderán a 60.410 millones sobre un crédito inicial de 1.000 millones. El Consejo de Ministros, en diciembre de 1985, autoriza al Consorcio de Compensación de Seguros para suscribir una nueva póliza de crédito de 12.000 millones de Ptas. con el Banco de España.
 70 La O.M. de Hacienda de 22/02/82, en el punto 3.8 detalla las modificaciones técnicas y de la base de datos de Presu-
 71 En la Conclusión 12ª de la citada fiscalización se dice li-
 72 Sin embargo, el 21/12/85 a propuesta del Instituto, el Ministerio de Economía y Hacienda promulgó una Orden Co-
 73 Por diferencias de cambios no realizados se imputarán a
 74 El citado criterio
 75 por contabilizar como beneficios los pendientes de realizar, como
 76 operaciones, venimiento que en determinados créditos del ICO
 77 es variable y está sujeto a modificaciones.
 78 Ver en el apartado I.1.4.2.3 del presente Informe el trata-
 79 miento de las transferencias por el INI a efectos de resultados.
 80 Ver apartado SEGUNDO.5.1.c) de la Declaración Defini-
 81 tiva correspondiente a 1984.
 82 Ver apartado I.1.2.3.1 de este Informe.
 83 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 84 Ver apartado I.2.1.2.D) del presente Informe.
 85 Ver apartado I.1.3.2.1.A) de este Informe.
 86 Ver apartado I.1.3.1.2.B) del Informe en el que se pone
 87 de manifiesto como se omitió la contratación de otros 4.800 mi-
 88 llones de Ptas.
 89 Ver apartado I.1.3.2.1.B) de este Informe y I.1.2.2.3 del
 90 Dictamen de la CGE del ejercicio 1984.
 91 Ver apartado VI del Sector Público Estatal y I.8 del Sec-
 92 tor Público Territorial, ambos de este Informe Anual, donde se
 93 trata ampliamente el Fondo de Compensación Interterritorial.
 94 Ver el apartado I.1.3.1.2.B) (in fine) de este Informe
 95 donde se valoran estas ineficiencias desde una perspectiva de
 96 regularidad.
 97 Ver apartados I.1.3.1.2.A) y I.1.4.1.2.A) de este Informe.
 98 Ver apartado I.1.2.2.5.C) de este Informe donde se inicia
 99 el exceso de aplicación que ha recibido este concepto.
 100 En el grado de ejecución del Capítulo 1º de los Presu-
 101 puestos de ingreso de MUFACE e ISFAS influye también la se-
 102 cuencia de pagos de las cuentas caudales, no ajustados como se
 103 observa en el apartado I.1.3.1.2.B.b) de este Informe, a las de-
 104 vengadas en cada ejercicio.

II. ANALISIS DE LA GESTION ECONOMICO-FINANCIERA DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS AUTONOMOS

Este epígrafe del Informe Anual recoge los resultados de la fiscalización del Tribunal sobre la gestión económico-financiera del Sector Público Estatal en 1985 efectuada por el Estado y sus Organismos Autónomos, —tanto administrativos como industriales, comerciales o financieros— a través del análisis de la ejecución de los presupuestos por programas.

El ejercicio de 1985 es el segundo en que los Presupuestos Generales del Estado introducen como vinculante una estructura por programas. Estos presentan similares características a las que se indicaron en el Informe Anual de 1984, si bien con las mejoras y avances —fundamentalmente en la determinación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos— que se exponen a lo largo de los apartados siguientes.

El Tribunal ha realizado la fiscalización incluyendo los objetivos generales —legalidad, eficiencia y economía— con las insuficiencias que vienen determinadas por las propias deficiencias indicadas anteriormente, no obstante en este Informe, y en relación al de 1984, existe un avance en cuanto a la introducción, en los resultados del análisis, de aspectos de gestión distintos de los de ejecución presupuestaria y cumplimiento de la legalidad.

Este Informe Anual de 1985 supone, en relación al Informe anterior, una ampliación del ámbito objeto de control a través del análisis de un mayor número de programas y aspectos de la gestión que abarca la totalidad de los grupos de funciones de gestión general (grupos 1 a 8) siendo objeto de fiscalización el grupo 9 «Transferencias al Sector Público Territorial» dentro de la parte de este Informe dedicado al mismo y el grupo 0 «Deuda Pública» en el contexto del análisis de la Cuenta General del Estado.

Este aumento en el ámbito analizado así como la selección de los programas en función de su importancia y representatividad, unido todo ello a un tratamiento integrador, permite que este Informe suponga un notable avance en el objetivo de presentar un análisis global de la gestión realizada.

Así, los cinco apartados en los que se estructura este epígrafe responden a la clasificación en grupos de funciones de los referidos presupuestos por programas. En el epígrafe II.1 se expone el análisis de la gestión de los programas incluidos en los cuatro primeros grupos de funciones, de los que el grupo tres como se expone con posterioridad, recoge fundamentalmente las transferencias a la Seguridad Social por lo que no se ha efectuado un análisis especial de programas de este grupo. Los epígrafes II.2 a II.5 recogen los resultados de la fiscalización efectuada por este Tribunal sobre la ejecución de los programas incluidos en los grupos de funciones cinco a ocho, que ante su contenido de gestión económica han sido objeto de un análisis más detallado y por tanto se exponen en apartados diferenciados.

II.1 ADMINISTRACION GENERAL Y SOCIAL

II.1.1. Servicios de carácter general

El gasto total de este Grupo de funciones, excluidas transferencias internas, ascendió a 163.865 millones de Ptas.^{1,2}

La clasificación económica del gasto de este Grupo determina el siguiente reparto (en millones de pesetas):

Capítulos	Obligaciones reconocidas	% participación
0 Ejercicios cerrados	1.546	0,94
1º Gastos de personal	90.952	55,50
2º Compras corrientes	28.375	17,32
4º Transferencias corrientes	20.148	12,30
6º Inversiones reales	19.612	11,97
7º Transferencias de capital	3.186	1,94
8º Variación activos financieros	35	0,02
9º Variación pasivos financieros	11	0,01
Total	163.865	100,

Los gastos de personal constituyen, como se observa (55,5%), la mayor partida del total del Grupo, con más de la mitad del consumo de recursos, producto de la propia estructura del mismo, intensiva en medios humanos. Los programas anejos a la Administración de Justicia son a la vez la principal fuente del gasto del Capítulo de personal dentro del Grupo.

La siguiente partida de gasto está compuesta por la compra de bienes corrientes y servicios con una participación total del 17,32% y una distribución homogénea entre todos los programas de gasto. Las transferencias corrientes han supuesto 20.148 millones de Ptas., destacando, los 11.000 millones destinados a participación en Organismos internacionales. Finalmente, las inversiones reales con 19.612 millones de Ptas., han supuesto el 12% del gasto total del Grupo.

Han participado como Centros gestores de los programas de este Grupo diversos Servicios y Organismos Autónomos de los siguientes Ministerios: Asuntos Exteriores, Justicia, Economía y Hacienda, Interior, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Presidencia, Cultura, Administración Territorial y Sanidad y Consumo; asimismo han figurado como Centros gestores de gasto los órganos de relevancia constitucional (Cortes Generales, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y Consejo del Poder Judicial).

El Grupo ha estado dividido en cuatro funciones, dieciocho subfunciones y treinta y nueve programas de gasto, uno de ellos el 133 C no previsto inicialmente y que surge por transferencias a concepto nuevo para atender gastos anejos a la Exposición Universal de 1992.

La función con mayor volumen de gasto, ha sido la 14 «Justicia» que absorbe aproximadamente el 50% de los gastos totales del Grupo y cuyo programa 144

A —Centros e Instituciones Penitenciarias— ha sido objeto de fiscalización específica cuyas conclusiones se exponen a continuación.

II.1.1.1. Centros e Instituciones Penitenciarias

Los objetivos centrales del programa fiscalizado el 144 A, eran según se desprende de la memoria de objetivos aneja al estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1985, la reeducación y reinserción social de los reclusos, la retención y custodia de los detenidos, la construcción y reparación de nuevos centros penitenciarios y la mejora de la relación entre el número de funcionarios y el número de internos.

El programa es gestionado en su totalidad —a diferencia de lo ocurrido en el ejercicio económico de 1984— por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y de su ejecución presupuestaria pueden extraerse las siguientes observaciones:

Alteraciones de créditos

Las modificaciones presupuestarias del programa supusieron un aumento de los créditos de 3.553 millones de Ptas., lo que implicó que los citados créditos definitivos se elevaran a 27.943 millones de Ptas.

Al amparo de la posibilidad otorgada por el art. 73.1.C) de la Ley General Presupuestaria se incorporaron remanentes de crédito del ejercicio 1984 por importe total de 3.207 millones de Ptas.; si bien las incorporaciones son correctas desde un punto de vista legal, la permanente existencia de remanentes sin comprometer, en cantidades tan significativas, hacen dudar del grado de fiabilidad de objetivos a conseguir con los recursos realmente disponibles en el ejercicio económico ya que, durante el ejercicio fiscalizado, los remanentes del Capítulo 6º fueron superiores a las

incorporaciones del ejercicio anterior (representan el 135% de éstas).

Asimismo con fecha 15 de noviembre de 1985 se efectúa una transferencia dentro del programa de 802 millones de Ptas. con origen en los conceptos 600 y 602 y destino en el 755 (nuevo), como consecuencia de la necesidad de efectuar una transferencia de capital a favor del Tesoro de la Generalidad de Cataluña para la construcción de un centro penitenciario en La Roca del Vallés, cuya previsión se había realizado erróneamente en los Presupuestos Generales del Estado, toda vez que la competencia exclusiva para la construcción de centros era de la Generalidad de Cataluña.

Por último, con fecha 29 de julio de 1985 se efectúa una transferencia innecesaria dentro del programa de 500 millones de Ptas. entre los conceptos 602 y 662 (inversión nueva e inversión de reposición), alegando insuficiencia en el segundo de los citados cuando se anulaban remanentes en dicho concepto por importe de 1.000 millones de Ptas.

Compra de bienes corrientes y servicios

Las obligaciones reconocidas en este programa en la totalidad de los capítulos de gasto fueron de 22.375 millones de Ptas. lo que significó un grado de ejecución de los créditos del 80%. De estas obligaciones las correspondientes al Capítulo 2º — compra de bienes corrientes y servicios— ascendieron a 3.448 millones de Ptas. con un nivel de ejecución del 96%, superior al del ejercicio económico de 1984.

Inversiones reales

En el Capítulo 6º se reconocieron obligaciones por importe de 7.094 millones de Ptas., con un grado de ejecución que sólo alcanzó el 62% de los créditos finales; nivel de ejecución especialmente significativo por cuanto uno de los objetivos definidos en el programa era la construcción de nuevos centros peniten-

ciarios, así como la reparación y mejora de los ya existentes.

Para el concepto de inversión nueva incluido en el art. 60, se contrajeron obligaciones por importe de 5.053 millones de Ptas. con unos créditos finales de 7.151 millones. De los citados solamente un 64% se dedicaron a edificación de centros penitenciarios; la cantidad restante se aplica al pago de liquidaciones provisionales de obras iniciadas hasta en el ejercicio de 1981, así como al pago de honorarios y estudios geotécnicos.

Existen pagos de al menos 100 millones de Ptas. de naturaleza corriente y de 178 millones de obligaciones que fueron asumidas en el ejercicio anterior.

Objetivos e indicadores

De los indicadores establecidos en la Memoria de objetivos que han podido ser individualizados en el ejercicio correspondiente cabe indicar:

a) En cuanto a la informatización de los procesos contables de los Centros e Instituciones Penitenciarias, de los 164,7 millones de Ptas. asignados en el concepto 666, se contrajeron obligaciones por importe de tan sólo 8,8 millones.

b) En cuanto al incremento de equipamientos deportivo-culturales, en las aplicaciones presupuestarias correspondientes se han detectado pagos por importe de tan sólo 0,5 millones de Ptas.

II.1.2. Defensa, Protección Civil y Seguridad Ciudadana

El gasto total de este Grupo de funciones excluidas transferencias internas, ascendió a 868.266 millones de Ptas. La clasificación económica del gasto de este Grupo determina el siguiente reparto (en millones de pesetas):

Capítulos	Obligaciones reconocidas	% participación
0º Ejercicios cerrados	169	0,02
1º Gastos de personal	507.531	58,45
2º Compras corrientes	115.551	13,30
3º Gastos financieros	1.579	0,18
4º Transferencias corrientes	1.323	0,15
6º Inversiones reales	235.887	27,17
7º Transferencias de capital	268	0,04
8º Variación activos financieros	1.649	0,19
9º Variación pasivos financieros	4.309	0,50
Total	868.266	100

Los gastos de personal constituyen, como se observa (58,45%) la mayor partida del total del Grupo con más de la mitad del consumo de recursos. Los programas anejos a gastos de Defensa, son a su vez la principal fuente del gasto (50%) del Capítulo de personal dentro del Grupo.

La siguiente partida de gastos está compuesta por las inversiones reales, que con 235.887 millones de Ptas., han representado el 27,17% del gasto total del Grupo. La subfunción relativa a potenciación de las Fuerzas Armadas, ha consumido el 56,48% del total de gastos de inversión del Grupo y ha sido objeto en su totalidad de una fiscalización específica, cuyas conclusiones especialmente significativas en relación a este Capítulo se exponen más adelante.

Han participado como Centros gestores de los programas de este Grupo diversos Servicios y Organismos Autónomos de los Ministerios de Defensa e Interior. El Grupo ha estado dividido en dos funciones, ocho subfunciones y veintinueve programas de gasto.

II.1.2.1. Fiscalización de la subfunción «Potenciación de las FAS»

En el ejercicio económico de 1985 la subfunción 213 —Potenciación de las FAS— está constituida por los siguientes programas: programa 213 A —Potenciación y modernización del Órgano Central—; programa 213 B —Potenciación y modernización del Ejército de Tierra— programa 213 C —Potenciación y modernización de la Armada— y programa 213 D —Potenciación y modernización del Ejército del Aire—.

Los créditos correspondientes a los programas fiscalizados representan el 22% de los totales del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Defensa, así como el 42% del total de los que para 1985 se derivan de la Ley 44/82, de dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las FAS. No obstante contar la subfunción «Potenciación de las FAS» con un programa más, la importancia económica de la misma ha disminuido respecto al ejercicio anterior, lo que implica una reducción significativa en el proceso de nuevas inversiones que debe posibilitar la obtención del Objetivo de Fuerza 90. (Los créditos para potenciación y modernización de las FAS incluidos en el Capítulo 6º representaron en 1985 el 58% sobre la totalidad del Ministerio, mientras que en el ejercicio anterior los créditos de inversiones reales en la misma subfunción representaron el 84% de los presupuestados).

Los datos relativos al desarrollo y ejecución de los créditos incluidos en los programas que constituyen esta subfunción —que alcanzaron un importe de obli-

gaciones reconocidas de 134.396 millones de Ptas.— se detallan en el Anexo II.1.1, en el que aparecen, además de los créditos presupuestarios, las utilidades de los préstamos del Federal Financing Bank (FFB) habidas en el ejercicio económico, a fin de facilitar la aproximación al conocimiento del coste real de la potenciación de las FAS en el año 1985. La desviación en la ejecución presupuestaria se mantiene, en el ejercicio fiscalizado, al mismo porcentaje del 24% que en el año 1984. La importancia relativa de los remanentes de la subfunción fiscalizada alcanza el 40% respecto de los remanentes totales de la Sección 14.

Debe, además, tenerse presente que los resultados de la ejecución presupuestaria de la subfunción 213, en el ejercicio 1985, están afectados respecto del coste real, no sólo por la utilización de los préstamos del FFB, sino de forma significativa por el proceso de anulación de obligaciones llevado a efecto a finales del ejercicio, que se hace constar en el Análisis de la Cuenta General, y que ascendieron a 5.588 millones de Ptas.

Modificaciones presupuestarias

Las modificaciones habidas en los créditos presupuestarios a lo largo del ejercicio en la subfunción 213 suponen un incremento neto de 38.925,6 millones de Ptas.

Destaca en el programa 213 A (que tiene incorporaciones por 1.198 millones de Ptas.), la minoración de 3.050 millones de Ptas., de los que 1.300 incrementaron los créditos del programa 213 D, si bien el mismo tuvo al final del ejercicio un remanente de más de 6.800 millones, lo que evidencia la falta de necesidad de la transferencia realizada. El resto de los créditos transferidos por dicho programa se destinan a créditos de programas de otras subfunciones, en los que asimismo existen a final del ejercicio remanentes mayores a lo transferido.

Gastos de personal

En el ejercicio fiscalizado desaparecen en su práctica totalidad las previsiones de crédito en la subfunción «Potenciación de las FAS» destinado a hacer frente a los gastos de personal que interviene en la misma, situación que se mantiene en presupuestos posteriores, lo que ocasiona la ausencia del coste de personal como elemento integrador del verdadero coste final de la referida subfunción.

Gastos de ejercicios anteriores

Se detecta el pago con cargo a créditos del ejercicio fiscalizado de obligaciones derivadas de expedientes de gastos tramitados y aprobados a finales del ejercicio de 1984, y cuya justificación documental del

gasto realizado aparece fechada con anterioridad al cierre del ejercicio de 1984, por un importe de 6.291 millones de Ptas.

A continuación, se exponen las observaciones más significativas de las fiscalizaciones individuales de los programas.

Potenciación y modernización del órgano Central

De este programa —el 213 A— se han examinado mandamientos de pago por importe de 7.384 millones de Ptas., representativos del 81% del total de los pagos ordenados en el ejercicio con cargo al programa. Del citado importe 1.163 millones responden a gastos efectuados por la JUJEM y el CESID, que han sido clasificados como secretos. Merece destacarse el pago de 2.907,9 millones como amortización de un plazo correspondiente al 6º préstamo del FFB, cuando el resto de las amortizaciones de los anteriores préstamos se ha hecho con cargo a la subfunción Administración General (Ver Análisis de la Cuenta General).

Si bien entre los objetivos del programa para infraestructura se preveían la realización de reformas y adecuación de ocho establecimientos penitenciarios, únicamente se han detectado pagos por 201,7 millones de Ptas. para tal finalidad, que han sido destinados a las prisiones de Sevilla, Canarias y Alcalá de Henares, mientras se hacen efectivos otros pagos para atenciones no incluidas en los objetivos (493,7 millones para obras en hangares y talleres), así como el pago de 163,9 millones para atender a la adquisición y blindaje de automóviles.

Potenciación y modernización del Ejército de Tierra

Este programa contiene la desviación más importante en su ejecución toda vez que sus remanentes a final del ejercicio, 29.877,9 millones de Ptas. representan el 38% de los créditos definitivos del programa y supone el 68% respecto del total de remanentes que se anulan en la subfunción 213. La práctica coincidencia entre los créditos incorporados de ejercicios anteriores con la suma de remanentes finales, viene a poner de manifiesto la dificultad de aplicar las dotaciones, que derivadas de la Ley 44/82, resultan en cada ejercicio sobrantes frente a las obligaciones que los distintos gestores pueden reconocer.

Respecto al cumplimiento de los objetivos que se hacían constar en la Memoria del programa para 1985, y especialmente referidos a los créditos de la Dirección de Material del Ejército de Tierra, se observa la existencia de variaciones significativas en relación con los resultados obtenidos de los pagos fiscalizados. Destacan los pagos que con cargo a material de artillería se aplican a la fabricación y suministros de puntos SKYGARD ASPIDE por 2.245 mi-

llones de Ptas., la anualidad de 1985 de la adquisición del sistema de Armas Roland por 5.652 millones de Ptas., así como los 2.323,8 millones de Ptas. que se abonaron por la compra de material «Milan» y «Hot», que en suma representan un importante esfuerzo económico que merecería una concreta previsión entre los objetivos. Sin embargo, en las realizaciones del ejercicio 1985 que el propio Ministerio de Defensa presenta en la Memoria del Programa para el ejercicio de 1987, no se hacen constar cantidad alguna como pagos aplicados al sistema de Armas Roland, ni a los Misiles Aspide, lo que conduce a considerar carente de fiabilidad los datos sobre el análisis y seguimiento de los programas.

Potenciación y modernización de la Armada

El objetivo prioritario del programa 213 C consiste en la ejecución del programa Naval, relativo a la construcción de nuevas unidades, fuerzas aeronavales y modernización de la fuerza naval. En el ejercicio de 1985 se presentan dentro de los objetivos, determinados indicadores relativos al porcentaje previsto de participación de grupos de fuerza naval en los recursos presupuestarios. A la vista de los gastos fiscalizados destaca la desviación sufrida por el objetivo de construcción del portaaviones y fragatas FFG (26%). La misma es consecuencia de las obligaciones atendidas en el ejercicio por un importe de 14.913 millones de Ptas., como consecuencia de la modificación llevada a cabo en la orden de ejecución de la construcción por la Empresa Nacional Bazán de las tres primeras fragatas FFG, en las que se sustituye el sistema de contratación de «costo y costas» por el de «a tanto alzado» lo que origina una ampliación del plazo previsto de entrega y un significativo mayor coste de la ejecución. Ello se produce a pesar de que en el ejercicio de 1984 la primera de las fragatas había visto ya modificada su orden de ejecución, lo que supuso, además de una variación en el plazo, un incremento de coste de 15.842 millones de Ptas.

Potenciación y modernización del Ejército del Aire

Respecto del cumplimiento de los objetivos señalados en la Memoria del programa, debe destacarse la importancia que tienen el cumplimiento de las anualidades para la adquisición de los F-1, que en el ejercicio representan 10.198 millones de Ptas., de los que 414 millones de Ptas. se destinan al mayor importe del contravalor de las divisas. Por su parte los pagos derivados de la adquisición de simuladores para los aviones F-18 A y de los acuerdos de coproducción del proyecto FACA, alcanzan un importe de 5.963 millones de Ptas., de los que 4.065 millones de Ptas. corresponden a la anualidad de 1984.

No obstante, la existencia de remanentes en los créditos del programa superiores a los 9.000 millo-

nes de Ptas. se ha detectado la existencia de anualidades comprometidas para 1985 por importe de 1.792 millones, cuyas obligaciones no consta que hayan sido reconocidas al final del ejercicio fiscalizado. Esta circunstancia posibilita que se vaya manteniendo en sucesivos ejercicios económicos una incorrecta imputación temporal de los gastos, así como que, al afectar a contratos de adquisición de material en el extranjero, la demora en la situación de divisas a favor de los contratistas origine mayores costes por intereses.

II.1.3. Seguridad, Protección y Promoción Social

El gasto total de este Grupo de funciones, excluidas transferencias internas, ascendió a 2.112.737 millones de Ptas.^{1,3}

La clasificación económica del gasto de este Grupo determina el siguiente reparto (en millones de pesetas):

Capítulos	Obligaciones reconocidas	% participación
0 Ejercicios cerrados	158	0,01
1º Gastos de personal	337.599	15,98
2º Compras corrientes	56.145	2,66
3º Gastos financieros	524	0,03
4º Transferencias corrientes	1.698.203	80,38
6º Inversiones reales	7.880	0,37
7º Transferencias de capital	6.294	0,29
8º Variación activos financieros	5.088	0,24
9º Variación pasivos financieros	846	0,04
Total	2.112.737	100

Como se observa, las transferencias corrientes constituyen la partida fundamental de gasto (el 80,38% del total del Grupo), dada la participación que en el mismo poseen las aportaciones del Estado a la Tesorería de la Seguridad Social y las prestaciones del Instituto Nacional de Empleo. La siguiente partida de gasto en importancia está compuesta por los gastos de personal (15,98%) concentrados fundamentalmente en el programa 314 B —Pensiones de Clases Pasivas—.

Han participado como Centros gestores de los programas de este Grupo diversos Servicios y Organismos Autónomos de los siguientes Ministerios: Justicia, Defensa, Economía y Hacienda, Interior, Obras Públicas, Educación y Ciencia, Trabajo, Industria, Presidencia, Transportes, Turismo y Comunicaciones, Cultura y Sanidad y Consumo.

El Grupo ha estado dividido en dos funciones, dieciocho subfunciones y veintidós programas de gasto, aunque uno de éstos, el 314 —Prestaciones económicas de la Seguridad Social— no tuvo actividad durante el ejercicio.

Como ya se comentó anteriormente, el análisis sobre la gestión última de estos gastos se efectúa con posterioridad en el apartado de Seguridad Social.

II.1.4. Producción de bienes públicos de carácter social

El gasto total de este Grupo de funciones excluidas las transferencias internas, ascendió a 702.642 millones de Ptas.^{1,4}

La clasificación económica del gasto de este Grupo determina el siguiente reparto (en millones de Ptas.):

Capítulos	Obligaciones reconocidas	% participación
0 Ejercicios cerrados	143	0,02
1º Gastos de personal	335.523	47,75
2º Compras corrientes	52.990	7,54
3º Gastos financieros	761	0,11
4º Transferencias corrientes	156.106	22,22
6º Inversiones reales	79.710	11,34
7º Transferencias de capital	60.825	8,66
8º Variación activos financieros	15.735	2,24
9º Variación pasivos financieros	849	0,12
Total	702.642	100

Los gastos de personal constituyen, como se observa (48%), la mayor partida del total del Grupo; los programas anejos a gastos de enseñanza, son a su vez la principal fuente del gasto (50%) del Capítulo de personal dentro del Grupo.

La siguiente partida de gastos está compuesta por las transferencias corrientes que con 156.106 millones de Ptas., han representado el 22% del gasto total del Grupo, de los que el grueso fundamental lo constituyen las becas tramitadas por el INAPE y las subvenciones a centros no estatales de EGB para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza de los mismos. Son también muy significativas las subvenciones tramitadas por el Consejo Superior de Deportes a través del programa de Fomento y Apoyo a la Actividad Deportiva, que ha sido objeto de fiscalización específica cuyas conclusiones se exponen posteriormente.

Han participado como Centros gestores de los programas de este Grupo diversos Servicios y Organismos Autónomos de los siguientes Ministerios: Justicia, Defensa, Interior, Obras Públicas y Urbanismo, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Industria y Energía, Presidencia, Transportes y Comunicaciones, Cultura y Sanidad y Consumo.

El Grupo ha estado dividido en seis funciones, veintidós subfunciones y cincuenta y un programas de gasto. De ellos han sido fiscalizados los programas 413 C y 457 A cuyos resultados se exponen a continuación.

11.1.4.1. Sanidad Exterior

El programa de gasto 413 C denominado «Sanidad Exterior», gestionado en su totalidad por la Dirección General de la Salud Pública, constituyó en el ejercicio de 1985 parte integrante de la Función «Sanidad». Se le asignaron recursos por importe total de 681 millones de Ptas. que tras las modificaciones autorizadas se elevaron a 717 millones de Ptas. Se reconocieron obligaciones por un importe total de 532 millones de Ptas.

Gastos de personal

Los créditos finales vinculables al Capítulo 1º, ascendieron a la cifra de 529 millones, reconociéndose obligaciones por importe de 455 millones lo que significa un grado de ejecución del 86%. La concentración de remanentes —el 99% del total del Capítulo— en el art. 12 —Retribuciones— parece indicar una excesiva dotación presupuestaria inicial para el personal funcionario. Por otra parte, el anómalo ritmo de gastos del concepto 160 —el 80% de las obligaciones se contraen en el último cuatrimestre del año—, está originado por retrasos en la tramitación de las liquidaciones a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Inversiones Reales

En el Capítulo 6º se reconocieron obligaciones por importe de 28 millones de Ptas. con un nivel de ejecución extremadamente deficiente (26%). El concepto 682 experimentó incrementos debidos a incorporaciones y transferencias para atender a urgentes necesidades en la construcción de edificios. Mas, efectuada la fiscalización de la ejecución presupuestaria, se desprende que en la «Construcción de un edificio de nueva planta destinado a los Servicios de Sanidad Exterior en Barcelona», cuyo proyecto estaba ya realizado en el ejercicio anterior y que se consideraba de importancia prioritaria y tras la celebración de dos Concursos-Subasta (el primero de ellos declarado desierto) no llegaron a contraerse obligaciones durante el ejercicio al no llegar a expedirse ninguna certificación de obra.

En definitiva las obligaciones anejas a este concepto acabaron aplicándose a obras no previstas no sólo en los objetivos del programa sino ni tan siquiera en el Plan de Inversiones Públicas lo que demuestra el absoluto desfase entre previsiones y realizaciones; a mayor abundamiento dichas obligaciones se contraen en un 60%, en 31 de diciembre, lo que parece indicar un esfuerzo del Organismo Gestor por paliar el ya bajo nivel de ejecución del Capítulo.

Por último, se detectaron imputaciones incorrectas al concepto 693 al considerar las compras de material de laboratorio como anejos a gastos de luchas y campañas que no consta hayan sido realizadas.

Objetivos e indicadores

Según la Memoria de cumplimiento de objetivos del Ministerio de Sanidad las previsiones de este programa se realizaron en un 100% con la única excepción de la inspección de los botiquines, que alcanzó un nivel de cumplimiento del 92%. No obstante, de la heterogeneidad de los indicadores, de la magnitud de las cifras de los mismos y de la existencia del elevado número de remanentes anulados se puede deducir la escasa fiabilidad en la presentación de los resultados conseguidos.

11.1.4.2. Fomento y Apoyo de la Actividad Deportiva

El programa de gasto 457 A denominado «Fomento y Apoyo de la Actividad Deportiva» constituyó en el ejercicio de 1985 parte integrante de la Función «Cultura», una de las seis en las que se estructuró el Grupo en el que se encuentra ubicado. Se le asignaron recursos por un importe total de 13.905 millones de Ptas. —que tras las modificaciones autorizadas se ampliaron a 16.853— y las obligaciones reconocidas alcanzaron los 12.377 millones de Ptas. El programa es gestionado prácticamente en su totalidad por el Consejo Superior de Deportes.

La estructura de la dotación presupuestaria del programa refleja las características principales del mismo que responde a su carácter subvencionador —46% en Capítulo 4º— e inversor —41% en los Capítulos 6º y 7º—. El grado de ejecución alcanzado asciende globalmente al 73%; resulta deficiente en los Capítulos 2º, 6º y 7º con unos niveles parciales del 55%, 40% y 60% respectivamente, que denotan la existencia de deficiencias en la actividad desarrollada por el Consejo en el ejercicio, como se pone de manifiesto en el análisis del cumplimiento de objetivos.

Alteraciones de crédito

Las modificaciones presupuestarias han supuesto unas desviaciones en los totales de los créditos corrientes y de capital del 2% y 82% respectivamente,

motivadas fundamentalmente la primera por la materialización de la transferencia de determinadas competencias en materia de instalaciones deportivas a la Comunidad Autónoma de Madrid, y la segunda por la incorporación de remanentes de crédito del ejercicio 1984 que ascendieron a 2.709 millones de Ptas. en el Capítulo 6º y a 358 millones de Ptas. en el Capítulo 7º. La permanente existencia de remanentes sin comprometer en cantidades tan significativas, hacen dudar del grado de fiabilidad de los objetivos a conseguir con los recursos realmente disponibles en el ejercicio económico ya que, durante el ejercicio fiscalizado los remanentes de los Capítulos 6º y 7º fueron superiores a las incorporaciones del ejercicio anterior.

Objetivos e indicadores

No se han definido por el Consejo Superior de Deportes las asignaciones de recursos —humanos, materiales y financieros— para la consecución de los diferentes objetivos. Además tampoco se establecieron por el Centro gestor procedimientos explícitos

Indicadores	Programado	Realizado
Becas y ayudas para estudio e investigación	25	23
Estudios y trabajos monográficos	10	3
Simposios, conferencias y reuniones científicas	8	4
Trabajos monográficos de formación continuada de profesionales de la medicina deportiva	2	—

Lucha contra la práctica ilegal del deporte y seguimiento y vigilancia al deporte de alta competición

El grado de cumplimiento del objetivo en el ejercicio ha sido el siguiente:

Indicadores	Programado	Realizado
Número de análisis antidoping	2.700	1.800
Número de reconocimientos de deportistas de alta competición	700	426

El grado de realización, en torno al 65% no ha alcanzado numéricamente cotas elevadas; no obstante los importes reflejados como realizados corresponden a muestras individualizadas y reconocimientos exhaustivos; así sobre las primeras normalmente se realizan cuatro análisis diferenciados, y entre los se-

para el seguimiento de la gestión realizada ni para el control periódico de la consecución de objetivos, de tal forma que la única información existente en la actualidad se obtiene de la documentación soporte de la ejecución presupuestaria. No obstante, se han obtenido las siguientes conclusiones del análisis efectuado:

— Fomento del estudio y la investigación de las Ciencias del Deporte

La unidad orgánica encargada de la ejecución de este objetivo fue el Instituto de Ciencias de la Educación Física y el Deporte y 1985 es el primer ejercicio completo en el desarrollo de su actividad como unidad orgánica del Consejo; la escasa dotación de recursos humanos y materiales no posibilitó la consecución del objetivo previsto en toda su extensión llegándose al siguiente grado de ejecución (que no coincide con el señalado en la Memoria de cumplimiento de objetivos, según la cual se alcanzó el 100% en la realización de todas las actividades previstas).

gundos no se contabilizan las consultas y reconocimientos menores que ascendieron a 669.

— Incremento de la infraestructura deportiva

La unidad orgánica encargada de la ejecución de este objetivo, dentro del Consejo, es la Subdirección

General de la Administración económica y planificación, y dentro de la misma el Servicio de Obras y Proyectos y la Sección de Contratación.

La importancia relativa de los créditos destinados a inversiones directas e indirectas en infraestructura deportiva dentro del presupuesto del Consejo, con un 33% y un 41% respectivamente, confieren a este objetivo una relevancia significativa dentro del programa.

Esta relevancia, contrasta con la situación en la que se encontraba el Consejo al final del ejercicio —aunque en el Plan de Inversiones Públicas recogido en el Anexo de inversiones reales del Estado y sus Organismos Autónomos se describen para el Consejo los proyectos de inversión directa a materializar en el ejercicio, dichos proyectos no emanaban de un plan estratégico de inversiones del mismo en instalaciones deportivas— pues las inversiones más significativas no llegaron a realizarse (centros de alto rendimiento al nivel del mar y en altura) o se acabaron realizando por otros Centros gestores (estadios multideportivos de Madrid y Barcelona) en años posteriores.

Por otro lado, la gestión realizada en el ejercicio respondió al desarrollo de aquellos proyectos que iban surgiendo como necesarios en la gestión diaria; de esta forma una parte significativa de la inversión directa se realizó en mejoras de instalaciones propias y otra gran parte se canalizó a través del artículo 61, que bajo la denominación «Instalaciones deportivas de uso público y de interés para el perfeccionamiento de la competencia deportiva», recoge las inversiones realizadas por el Consejo a solicitud del promotor gestor de la obra —generalmente una corporación local— la cual representa el 65% de la inversión directa (1.744 millones de Ptas.).

Finalmente conviene resaltar que la elaboración del Censo básico de instalaciones, objetivo del pro-

grama en el ejercicio 1984 se comienza a realizar en 1985 sin concluirse al finalizar el ejercicio económico, contrayéndose obligaciones por importe de 44 millones de Ptas..

— *Fomento de la actividad deportiva en todos los niveles*

La unidad orgánica de este objetivo es la Inspección General de Federaciones y entidades deportivas; la existencia de una normativa específica para efectuar la subvención a los distintos entes perceptores de los mismos origina que en este apartado el nivel de ejecución tenga que considerarse aceptable si atendemos únicamente a los ratios entre las subvenciones previstas y las otorgadas; sin embargo han existido indicadores parciales de objetivos de realización muy deficiente o nula, destacando la inexistencia de la subvención de 150 millones prevista para las Fuerzas Armadas. Se destaca que el Consejo no ha efectuado un control exhaustivo de la aplicación final de las subvenciones concedidas especialmente en lo que se refiere a las Federaciones deportivas que constituyen el 80% de su actividad subvencionadora; de la fiscalización efectuada por este Tribunal, así como de las Auditorías e Inspecciones programadas por el Consejo, se deduce que las obligaciones contraídas en el ejercicio económico son financiadas con las subvenciones de ejercicios posteriores desvirtuando los déficits reales y la correcta aplicación temporal de las correspondientes subvenciones.

II.2. PRODUCCION DE BIENES PUBLICOS DE CARACTER ECONOMICO

El gasto total de este grupo de funciones, excluidas transferencias internas, ascendió a 766.908 millones de Ptas.⁵ La clasificación económica del gasto de este grupo determina el siguiente reparto:

Capítulos	Obligaciones Reconocidas	% Participación
0. Ejercicios cerrados	949	0,12
1º Gastos de personal	163.359	21,30
2º Compras corrientes	37.181	4,85
3º Gastos financieros	5.189	0,68
4º Transferencias corrientes	201.100	26,22
6º Inversiones reales	240.424	31,35
7º Transferencias de capital	101.322	13,21
8º Variación activos financieros	12.022	1,57
9º Variación pasivos financieros	5.362	0,70
Total	766.908	100

Llama la atención el hecho de que este grupo, en el que se incluyen los programas de infraestructuras, destine más de la mitad del gasto a operaciones corrientes. La causa está en el elevado peso de las subvenciones de explotación, principalmente la de RENFE, que supone el 20% del gasto del grupo. El principal renglón de gasto está constituido por las inversiones reales, equivalente al 31,35% del total del grupo. Destacan las inversiones de los dos programas de carreteras, que junto a las de infraestructura de recursos hidráulicos y de transporte ferroviario concentran más de la mitad de las inversiones de todo el grupo.

La siguiente partida de gasto está compuesta por las transferencias corrientes, de las cuales el 90% se corresponde con las subvenciones de explotación al transporte ferroviario. Destaca especialmente la subvención a RENFE, por un importe de 155.987 millones de Ptas., con un descenso del 15% respecto a la del ejercicio anterior que junto a las transferencias de capital llevan a 212.776 millones lo percibido del presupuesto estatal por esta empresa en 1985.

Los gastos de personal representan el 21,30% del total del grupo. El programa de Ordenación y Explotación de los Servicios de Comunicaciones concentra el 44% del total de esos gastos de personal. Este programa ha sido objeto de una fiscalización específica, cuyas conclusiones, especialmente significativas en relación con los gastos de personal, se exponen más adelante.

El grupo ha estado dividido en cinco funciones, doce subfunciones y treinta y dos programas de gasto.

La función de mayor volumen de gasto, con 497.175 millones de Ptas, es la 51, «Infraestructuras Básicas y del Transporte», equivalente al 65% de todo el grupo. Las mayores dotaciones pertenecen a la subfunción 513, «Transporte Terrestre», en la que se incluyen los programas de infraestructura y de subvención al transporte ferroviario y los de construcción y conservación de carreteras. Como ya se expuso en el Informe Anual de 1984, desde el punto de vista de la presupuestación por programas no debería haber motivo para que la financiación del transporte ferroviario aparezca dividida en dos programas, uno para infraestructura y otro para subvención. Esta separación está relacionada con la clasificación económica del gasto, pero no con la presupuestación por objetivos. Los programas de carreteras han sido objeto de una fiscalización específica cuyas conclusiones se exponen posteriormente.

II.2.1. Gestión e infraestructura de recursos hidráulicos y básica de regadíos

Esta actuación pública se encuadra en dos programas (512 A y 532 B) que son ejecutados por los mis-

mos centros gestores (la Dirección General de Obras Hidráulicas y las Confederaciones Hidrográficas) mediante procedimientos de gestión similares (la Dirección General supervisa y subvenciona a las Confederaciones, que son las encargadas de la explotación de los recursos hidráulicos y de los aprovechamientos de regadíos). Se produce además la circunstancia de que la adscripción de medios a cada uno de los programas es confusa, especialmente en lo que se refiere a recursos humanos, ya que el personal de los centros gestores participa indistintamente en ambos programas y la distribución contable de los créditos correspondientes es puramente formalista.

En estos programas se establecieron unos indicadores para este ejercicio, dentro de un plan cuatrienal 1983-86, que no han tenido un seguimiento adecuado por los centros gestores dado que, en todo caso, según la Dirección General de Obras Hidráulicas las desviaciones en su cumplimiento no conducirían a acciones correctoras ante su complejidad.

Ejecución de los créditos

El gasto consolidado (eliminando las transferencias de la Dirección General a las Confederaciones Hidrográficas) ha sido de 29.034 millones de Ptas. en recursos hidráulicos (con un incremento del 42% respecto al año anterior) y de 25.714 millones en regadíos (con un descenso del 9%), con un componente altamente inversor de cerca del 80%.

El grado global de ejecución superior al 88% tienen como componente negativo el bajo grado de ejecución de los créditos aprobados con motivo del Acuerdo Económico y Social (AES). Estos créditos representaron, tras diversas modificaciones, 2.855 millones de Ptas. en el programa 512 A y 933 millones en el 532 B, de los cuales únicamente se ejecutó el 68% y el 67% respectivamente. La Dirección General de Obras Hidráulicas justifica este hecho por la complejidad de la tramitación previa a la contratación, así como por las diversas incidencias que suelen ocurrir durante la ejecución de las obras, en conjunción con la urgencia con la que se hubo de redactar un programa de obras con una financiación finalista en función del territorio afectado por las inversiones.

La Dirección General efectúa transferencias a las Confederaciones Hidrográficas por dos vías: corrientes, en función del previsible resultado de explotación, y de capital, según las inversiones presupuestadas. Se han observado diferencias de contabilización de estas transferencias entre el Estado y las Confederaciones que son objeto de estudio en el Análisis de la Cuenta General del Estado.

II.2.1.1. Las Confederaciones Hidrográficas

Los presupuestos de las Confederaciones incluían unos resultados corrientes negativos antes de transferencias, en función de los cuales se determinaron las correspondientes a cada una. Sin embargo, la evolución de los ingresos y de los gastos reales de estos Organismos desembocó en unos resultados de explotación antes de subvenciones más favorables que los previstos, de forma que se ha llegado a conceder subvenciones de explotación a Confederaciones con resultados corrientes positivos.

Gestión de las tasas

Por otra parte el Tribunal ha examinado los sistemas de liquidación y cobro de las tasas recaudadas por las Confederaciones Hidrográficas. Estas tasas están reguladas por diversos Decretos de convalidación (de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958) y por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. En general, las Confederaciones presentan diversos problemas en la gestión de estas tasas, entre los que destacan:

a) En la mayoría de las Confederaciones no existe un inventario completo de obras de inmovilizado, lo que afecta negativamente al cálculo de las tasas que se refieren al aprovechamiento especial de tales obras.

b) Aunque no es preceptivo según la normativa de contabilidad pública, hay que señalar que en términos generales las Confederaciones no han desarrollado una contabilidad analítica, que permitiera el cálculo de la cobertura de las tasas en los términos previstos en la Ley de Aguas y demás normas reguladoras de las mismas.

c) La ausencia de registros de regantes nominativos y actualizados dificulta la imputación por zonas de riegos de los gastos correspondientes al objeto del cálculo de las tasas aplicables. Esta circunstancia, unida a la ausencia de informatización de los procesos de facturación, provoca retrasos en la liquidación de las tasas.

d) Los saldos de deudores pendientes de cobro son bastante elevados. La Dirección General manifiesta

que en tal circunstancia ha tenido influencia el elevado número de recursos interpuestos contra las tarifas.

e) Las tasas impagadas no se apremian con la suficiente celeridad.

II.2.2. Creación de infraestructura y conservación y explotación de carreteras

A través de los programas 513 D (infraestructura) y 513 E (conservación y explotación) se recoge la totalidad de la inversión de la Administración del Estado en materia de carreteras, que ha estado al servicio, fundamentalmente, del cumplimiento del Plan General de Carreteras 1984-91. Este Plan fue aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 1985, por lo que durante este ejercicio, al igual que durante 1984 (Ver Informe Anual de 1984) se puso en práctica un avance del Plan que era, en sus aspectos principales, coincidente con la versión definitiva del mismo.

Ejecución de los créditos

El gasto en infraestructura ha sido de 39.970 millones (incremento del 16% respecto a 1984) y de 40.134 millones en conservación y explotación (incremento del 14%). El grado de ejecución global ha sido alto y en torno al 93%. Las modificaciones presupuestarias más importantes se han debido a las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, así como la dotación al presupuesto del programa 513 E de un fondo de 5.900 millones de Ptas. previsto en el Acuerdo Económico y Social (AES). Este crédito ha tenido una ejecución del 88%, sensiblemente inferior a la media del programa.

Cumplimiento del Plan General de Carreteras

El Tribunal ha evaluado el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas. Para ello se han seleccionado aquellos indicadores que, de forma más directa, pueden determinar el ritmo de ejecución del Plan General de Carreteras. El Plan fue definido en dos fases (1984-87 y 1988-91), correspondiendo el cierre del ejercicio 1985 con el ecuador de la primera de ellas. Los principales resultados del primer bienio del Plan han sido los siguientes:

	Km previstos 1ª fase plan 1984-1987	Kilómetros adjudicados al 31-12-85		
		Terminados	No terminados	Total
Autovías	1.640	51	230	281
Acondicionamientos	5.286	1.206	1.157	2.363
Mejora plataforma	4.160	2.068	978	3.046

Como se observa, los subprogramas de autovías y acondicionamientos presentan retrasos respecto a lo que era previsible en la mitad de la primera fase del Plan. Concretamente en el caso de autovías únicamente se había finalizado el 3% de lo previsto para toda la primera fase, y sólo habían sido adjudicados el 17% de los kilómetros programados. Dado que las obras de construcción de autovías tienen una duración media de treinta meses puede estimarse que este subprograma finalizará la primera fase con un acusado retraso respecto a las previsiones. Puede afirmarse, en consecuencia, que el Plan General de Carreteras, a excepción del subprograma de

mejora de la plataforma y la pavimentación, se ha aplicado con retraso respecto a las previsiones hasta final de 1985. En concreto, 87 de los 197 proyectos contemplados en los Anexos de Inversiones de los programas de gasto 513 D y 513 E del ejercicio 1985 no habían sido adjudicados al finalizar el año; observándose un retraso generalizado tanto en la fecha de comienzo como de terminación de las obras.

El coste total y por kilómetro de las inversiones del Plan General de Carreteras hasta final de 1985 ha sido el siguiente (en millones de Ptas.):

	Inversión en obra terminada 31-12-85	Coste ptas/km. obra terminada 31-12-85	Coste ptas/km. previsto plan	Inversión en obra adjudicada no terminada	Inversión total 1984-1985
Autovías	7.348	144,1	101,5	23.125	30.473
Acondicionamientos	19.169	15,9	24,9	37.255	53.424
Mejora plataforma	15.678	7,6	8,4	10.066	25.744
Otras actuaciones	—	—	—	—	19.760
Total					129.401

Del cuadro anterior, del que no se ha obtenido el desglose correspondiente a «Otras Actuaciones», se deduce que el coste de las autovías finalizadas está siendo superior a lo previsto en el Plan en un 42%, lo que explica, en parte, el retraso de este subprograma. Sin embargo, el coste de los acondicionamientos está siendo inferior a lo previsto, lo que otorga mayor significación al retraso de estas obras.

La conjunción de un bajo nivel de adjudicación y finalización de las obras en términos de unidades físicas con un alto grado de ejecución económica del presupuesto se debe a una descoordinación entre las dotaciones para inversiones de los Presupuestos y las previsiones del Plan General de Carreteras. Este desfase presupuestario va a ser reconocido por el Real Decreto-Ley 3/1988, de 3 de junio, por el que se ponen a disposición de la Dirección General de Carreteras los recursos necesarios para proceder a una aceleración en el ritmo de ejecución del Plan.

II.2.3. Infraestructura y explotación portuaria

Los objetivos de este programa, el 514 B para el ejercicio de 1985 pueden resumirse en adecuar la infraestructura portuaria a una demanda estimada de 245 millones de Tm en el año y adoptar medidas conducentes al cumplimiento del Plan de Puertos para 1990.

Organismos gestores

Este programa ha tenido un gasto consolidado de 30.440 millones de Ptas., y han actuado como organismos gestores la Dirección General de Puertos y Costas del MOPU, 23 Juntas de Puertos administradas en régimen de Organismos Autónomos Comerciales y una Comisión Administrativa de Grupos de Puertos (igualmente Organismo Autónomo Comercial). También participan en las actividades de este programa cuatro Puertos Autónomos cuyo régimen jurídico es el de las Sociedades Estatales (motivo por el cual no están incluidos en la cifra citada de gasto consolidado).

A la Dirección General de Puertos y Costas le compete la superior dirección, planificación, regulación y administración general del sistema portuario. Entre estas funciones se incluye específicamente la del control administrativo y económico de los puertos al objeto de la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos para la concesión de un régimen administrativo determinado a cada uno, sea Organismo Autónomo, Sociedad Estatal o puerto incluido en la Comisión Administrativa. Sin embargo, a lo largo de 1985 la Dirección General de Puertos y Costas no ha realizado estudio alguno respecto a la posibilidad de proponer al Gobierno el cambio de régimen administrativo de ningún puerto, a pesar de que existen varias Juntas cuyos parámetros de acti-

vidad se acercan notablemente a las de los Puertos Autónomos. En las Alegaciones se hace mención a la redacción de cuatro borradores de Estatutos de Autonomía para sendos puertos de los cuales no tiene constancia este Tribunal, ya que la citada Dirección General, en respuesta a un oficio de fecha 24.1.89 de esta Institución, confirmó que en los últimos años no se había planteado la concesión de nuevos estatutos de Autonomía.

Ejecución de los créditos

El grado de ejecución global del gasto consolidado —30.440 millones— ha alcanzado el 89%. La Dirección General ha ejecutado el 99% de sus créditos, mientras las Juntas de Puertos sólo han ejecutado el 88%. Destacan por su bajo grado de ejecución las Juntas de Algeciras y Cádiz, con 62% y 71% respectivamente. Las principales partidas de gasto de la Dirección General son las transferencias a los Puertos Autónomos (3.230 millones de Ptas.) y a las Juntas de Puertos y a la Comisión Administrativa (4.624 millones de Ptas.). Este Tribunal ha comprobado que tales transferencias han sido ingresadas en los presupuestos de los Organismos Autónomos y Sociedades Estatales correspondientes.

II.2.3.1. Las Juntas de Puerto

Gestión de los ingresos propios

Las transferencias de la Dirección General a las Juntas de Puertos y a la Comisión Administrativa han constituido el 17% del total de los ingresos (medidas en derechos reconocidos) de estos Organismos Autónomos. El 83% restante corresponde a los ingresos propios de las actividades portuarias. Estos ingresos están regulados en la Ley 1/1966, de régimen financiero de los puertos, y han supuesto, para todo el sistema portuario español, un total de 37.014 millones de Ptas., un 23% por encima de lo previsto en los presupuestos y que fueron la base para determinar el importe de las transferencias. A pesar de este aumento de los ingresos propios de los puertos respecto a las previsiones, las transferencias de la Dirección General se han mantenido en los importes presupuestados, por lo que parte de éstas ha incrementado exclusivamente el resultado de las juntas.

La gestión de los ingresos propios de los Puertos presenta deficiencias —puestas de manifiesto tanto en los informes efectuados por la Intervención General como en la fiscalización practicada por este Tribunal especialmente en los Puertos de Cartagena, Villagarcía de Arosa y Alicante— como la determinación de las tarifas por Orden Ministerial independientemente del coste real de los servicios, no actualización periódica de los cánones por concesiones administrativas, retrasos en las notificaciones de cobro, defi-

ciencias en las relaciones de deudores y no aplicación a los deudores morosos de los recargos correspondientes.

Análisis de sus cuentas

El análisis de las cuentas de las Juntas ha dado como resultado la existencia de defectos tanto de aquellos que son similares a los existentes en otros organismos: insuficiente diferenciación entre operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, deficiente sistema contable y de control interno (especialmente en Villagarcía de Arosa); como de incidencia específica: defectos en la contabilización del inmovilizado (partida de especial consideración por su volumen) e incumplimiento de la D.A. 16ª de la Ley de Presupuestos para 1985 en relación a la constitución de fondos de regulación y compensación que sustituyen a los fondos de reposiciones de la Ley 1/1966 y que tampoco fueron constituidos.

II.2.4. Explotación de aeropuertos

La explotación de los aeropuertos está atribuida al Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales (OAN) y su gestión está identificada con el programa 515 C. En este año el gasto total se ha elevado a 38.161 millones de Ptas., de los que 17.150 millones son transferencias al Estado. Estas transferencias tienen su razón de ser en que el OAN es el único ente de los dedicados a actividades aeroportuarias y de control del tráfico aéreo que recauda ingresos, lo que genera un excedente de explotación antes de transferencias muy importante, del cual parte es transferido al Estado. Este excedente alcanzó en 1985 un total de 19.289 millones de Ptas.

Ejecución de los créditos

El grado de ejecución del presupuesto ha sido siete puntos menor que en 1984, y apenas ha superado el 80% debido fundamentalmente al capítulo de inversiones reales, en el que únicamente se ha ejecutado el 60% de los créditos definitivos. Ello se ha debido, generalmente, a retrasos en la finalización de las obras, con la consiguiente incorporación del crédito al ejercicio siguiente.

Coordinación de los organismos gestores

El reparto de competencias según la Normativa aeroportuaria determina que corresponde al OAN las funciones de dirección, explotación, conservación y administración de los aeropuertos, mientras que a la Dirección General de Infraestructura del Transporte compete la proyección, construcción, dirección y control de las obras de infraestructura para el transporte aéreo y a la Dirección General de Aviación Civil la construcción y el mantenimiento de los sistemas

de control de la circulación aérea. Sin embargo, el OAN ha realizado algunas inversiones que pueden tipificarse como de estructura, así como obras que por su naturaleza deberían corresponder a la Dirección General de Aviación Civil. La descoordinación con estos otros servicios dificulta la estimación de los costes del mantenimiento preventivo (que compete en todo caso al OAN), aparte de desvirtuar la presupuestación por programas, ya que las inversiones de infraestructura corresponden al programa 515-A (Infraestructura de Aeropuertos) y las de control de tráfico aéreo al 515-B (Explotación del Sistema de Circulación Aérea).

II.2.4.1. Fiscalización de Aeropuertos Nacionales

Contabilidad

En relación al inmovilizado de este organismo se efectúan las siguientes observaciones: inexistencia de un inventario de los bienes que lo componen, insuficiente nivel de detalle de la contabilidad, ausencia de reflejo en los estados financieros de las instalaciones que le han sido afectadas de hecho para su explotación y gestión, no amortización de los bienes, o falta de actualización de los saldos recogiendo las bajas.

El conjunto de ingresos procedente de las diversas fuentes de financiación del Organismo de Aeropuertos Nacionales ha alcanzado en 1985 los 36.010 millones de Ptas. si bien es de señalar que el OAN recauda los ingresos derivados del servicio de ayuda a la navegación aérea, —11.022 millones en este año— que es prestado por la Dirección General de Aviación Civil. Ello supone una inflación de los resultados positivos del Organismo, dado que parte de los ingresos que se recogen en la cuenta de explotación no se corresponden con gastos propios de su actividad. Por otra parte, el OAN, alegando que la normativa no le obliga a ello, no comprueba la liquidación de estos ingresos, que es practicada por el organismo supranacional «Eurocontrol». El OAN se limita a comprobar que el importe recaudado coincide con el anunciado por «Eurocontrol».

Control interno

Por otra parte se llama la atención sobre las importantes deficiencias del control interno de la mayor parte de los ingresos debido a que los datos a partir de los cuales se factura son proporcionados por las propias compañías deudoras sin revisión posterior.

El Tribunal está realizando una fiscalización específica del OAN referida al ejercicio de 1987, en la que se profundizará en los hechos descritos, se analizará su evolución y se formularán las recomendaciones que se estimen oportunas para su corrección.

II.2.5. Ordenación y explotación de los servicios de comunicaciones

Este programa —el 521 A— recoge el conjunto de actuaciones de la Dirección General de Correos y Telecomunicación que en 1984 aparecían divididas entre un programa de infraestructura y otro de explotación. La integración de un solo programa de todas las acciones de impulso de los servicios postales y de comunicación responde mejor a la concepción de la presupuestación por programas y supone, por tanto, un avance positivo en la línea de las recomendaciones del Informe Anual de 1984.

Ejecución de los créditos

El gasto del ejercicio ha alcanzado el importe de 94.471 millones (representando los gastos de personal más del 75%). El grado de ejecución ha sido del 95%, con un descenso de tres puntos respecto a 1984. El menor porcentaje de ejecución ha correspondido a las inversiones reales, con un 90%, más de seis puntos por debajo del nivel de 1984.

Gastos sin imputación al presupuesto

No obstante, las cifras de ejecución presupuestaria no son representativas de los gastos reales del programa debido a que durante el ejercicio de 1985 la Dirección General de Correos ha continuado la práctica ya puesta de manifiesto en el Informe Anual de 1984 de ejecutar gastos sin la correspondiente imputación al presupuesto. Estas operaciones han totalizado 11.118 millones de Ptas. en gastos de personal y 14.880 millones de Ptas. en compras corrientes y servicios. Esta práctica vulnera el art. 60 de la LGP y, en la medida en que tales gastos no han sido intervenidos, se infringe asimismo el art. 92 de la misma norma.

Los gastos de personal han sido pagados con fondos de la Caja Unica del Giro y con descubiertos en las cuentas de Habilitación, excepto la parte correspondiente a la Seguridad Social (3.146 millones de Ptas.), que está compuesta por liquidaciones pendientes de pago. Los gastos en bienes corrientes y servicios se componen, fundamentalmente, de unas deudas pendientes con RENFE, Parque Móvil y otras compañías de transporte, estimadas al cierre del ejercicio de 1985 en 11.014 millones de Ptas., y de unas deudas con Telefónica derivadas de unas recaudaciones realizadas por cuenta de esa compañía por importe de 2.936 millones de Ptas., que aparecen ingresadas en la Caja Unica del Giro.

Junto a estas infracciones de la norma presupuestaria, se han contabilizado indebidamente con cargo al presupuesto de 1985 gastos de ejercicios anteriores por importe de 5.073 millones de Ptas. en gastos de personal y 2.432 millones de Ptas. en com-

pras de bienes y servicios. Asimismo se ha producido una deficiente gestión del presupuesto, por cuanto el retraso en la tramitación de expedientes de gasto ha generado unos remanentes de crédito de, aproximadamente, 2.630 millones de Ptas. en el Capítulo 1º y 1.151 millones de Ptas. en el Capítulo 2º. Estos créditos han sido incorporados, en su mayor parte, al ejercicio siguiente.

II.2.5.1. Otras cuentas y organismos de Correos

Cuenta única del giro

Continúan siendo válidas para el ejercicio de 1985 las observaciones contenidas en los Informes Anuales de 1983, respecto a las deficiencias formales de la Cuenta Única del Giro, y de 1984, respecto a su funcionamiento y, en especial, respecto a la insuficiencia de los sistemas implantados para asegurar el reintegro a la Caja del Giro de los fondos empleados en la financiación de los gastos sin cobertura presupuestaria antes mencionados.

Sección de filatelia

La cuenta de resultados de la sección de filatelia no refleja íntegramente la actividad de la misma, dado que en ella se recoge únicamente el resultado de la compensación de los ingresos y de los pagos. Esta contabilidad debe integrarse en la de la Dirección General de Correos, y los fondos recaudados deben ingresarse en el Tesoro.

La Mutualidad General de Funcionarios de Correos

La Mutualidad General de Funcionarios de Correos realiza actividades gestoras del tráfico postal que deberían ser asumidas por la Dirección General. Estas actividades han sido tradicionalmente financiadas por premios y comisiones de gestión y venta de sellos. Estas comisiones son de dudosa legalidad a la luz de la disposición adicional 21.14 de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

La Asociación Benéfica de Telégrafos

La Asociación Benéfica de Telégrafos ha recaudado entre 1980 y 1985 un total de 1.661 millones de Ptas. en concepto del 3% de premio de expedición de efectos timbrados. El empleo de estos efectos timbrados debería haberse suprimido tras el Real Decreto 2485/1980, por lo que no debería haber tenido lugar la percepción del premio señalado. El importe recaudado debe ser ingresado en el Tesoro.

II.2.6. Reforma de las estructuras agrarias y transformación en regadío

Los resultados de la fiscalización de estos dos programas —531 A y 532 A— son presentados de for-

ma conjunta, ya que ambos son gestionados por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) aplicando técnicas de gestión comunes. Las conclusiones generales excepto donde se indique, son predicables de ambos programas.

Ejecución de los créditos del IRYDA

El gasto de 56.895 millones de Ptas. de ambos programas (30.554 el 531 A y 26.341 el 532 A) supone el 82% del total del gasto del IRYDA en el ejercicio. En comparación con los mismos programas en 1984, el gasto ha disminuido. La causa fundamental estriba en el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, que afecta fundamentalmente al gasto en subvenciones y préstamos a los agricultores. No obstante, una parte importante de la disminución del gasto de estos programas respecto al ejercicio anterior debe ser atribuida al descenso del grado de ejecución: 65% en el 531 A (siete puntos menos que en 1984) y 71% en el 532 A (cinco puntos menos). Posteriormente se analizarán las causas de estos bajos niveles y su relación con el cumplimiento de los objetivos del programa.

Entre las modificaciones presupuestarias del programa 531 A existe un crédito extraordinario aprobado por el Ministerio de Hacienda destinado a liquidar unos atrasos a funcionarios en cumplimiento de una sentencia del Tribunal Supremo. Este crédito extraordinario se financió con un aumento en el concepto de remanente de tesorería. Este aumento en el remanente de tesorería se fijó en 55 millones de Ptas., mientras el aumento en los créditos de gastos fue de 62 millones de Ptas. En consecuencia, se ha incumplido el art. 64.2.b) de la LGP, por cuanto no se especifica cuál es el recurso con el que se financia un aumento de gasto por un importe de 7 millones de Ptas.

Objetivos de los programas y su cumplimiento

Los principales objetivos del programa 531 A son el desarrollo de la infraestructura agraria, la mejora de la estructura territorial y social de la explotación agraria y la modernización de las explotaciones de cara a la integración en la CEE. Por su parte, el programa 532 A cuenta como objetivos fundamentales la reducción de la dependencia climática de la agricultura, la creación de nuevos regadíos, la modernización de los existentes y el estímulo de las actuaciones en materia de regadíos de la iniciativa privada.

Se puede afirmar que la gestión aquí analizada ha estado guiada por un presupuesto por programas con un desarrollo mayor que en la generalidad de la gestión pública estatal en este ejercicio, tanto en la determinación de los objetivos e indicadores como en su seguimiento. No obstante son susceptibles de mejora la organización administrativa del IRYDA en

relación al seguimiento de objetivos y adopción de medidas en función de su resultado, dado que ni las modificaciones presupuestarias ni los expedientes de gasto expresaron los objetivos afectados por los mismos.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos del programa 531 A, —el cumplimiento general de los objetivos del programa 532 A ha sido satisfactorio e incluso superior a las previsiones— cabe señalar que el objetivo «Auxilio para la adquisición de tierras por particulares» ha tenido una baja ejecución, de forma que sólo se han adquirido el 28% de las hectáreas previstas. El motivo está en que el IRYDA, tras el Real Decreto 419/1985, de 6 de marzo, ha dejado de considerar este objetivo como finalidad específica, concentrando los esfuerzos presupuestarios en la modernización de las explotaciones agrarias mediante subvenciones.

Se ha registrado, igualmente, una baja realización del objetivo «Fomento de la modernización de las explotaciones mediante préstamos a corto plazo». Así, los préstamos de este tipo concedidos durante 1985 han alcanzado el 51% del importe previsto. La causa radica en que a lo largo del ejercicio la competencia sobre los mismos fue transferida a las Comunidades Autónomas. El mismo motivo ha sido el causante del bajo nivel alcanzado en el objetivo «Realización de la concentración parcelaria». La superficie concentrada ha sido únicamente el 54% de la prevista.

Finalmente hay que señalar que una causa general que ha determinado un menor grado de cumplimiento de todos los objetivos que hacen referencia a subvenciones o préstamos a los agricultores ha sido el descenso de solicitudes, estimado en un 45% respecto al ejercicio anterior. Entre los motivos de este descenso se encuentran, por un lado, los buenos resultados de las cosechas y, por otro, la existencia de unos límites a las ayudas a las que pueden acceder los agricultores que no han sido actualizados en los últimos años.

II.2.7. Protección y mejora del medio natural

Este programa, que supone el 63% del gasto del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), y que ha supuesto cerca de 10.000 millones de Ptas. ha tenido como objetivos principales la lucha contra la erosión, la gestión de los Parques Nacionales, y otros espacios naturales protegidos, el mantenimiento de los equilibrios biológicos, la defensa y cobertura aérea frente a los incendios forestales, la defensa legal de montes y vías pecuarias, la ordenación cinegético-piscícola y la protección de la fauna en el territorio nacional. El proceso de transferencia de competencias a las Comunidades

Autónomas ha determinado que las actuaciones del ICONA en la consecución de buena parte de estos objetivos se limiten a tareas de asesoramiento y colaboración con los entes competentes de las Administraciones autonómicas con la consecuente disminución de gasto fundamentalmente de personal.

Ejecución de los créditos del ICONA

El grado de ejecución global ha sido del 66%, diez puntos menos que en el ejercicio anterior. Destacan especialmente por sus bajos niveles los capítulos de transferencias corrientes y de capital. En el primer caso, el motivo radica en la tardía aprobación de un expediente de modificación presupuestaria por el que se aprobaba un crédito de 210 millones de Ptas. para ser transferido a las Comunidades Autónomas y destinado a financiar gratificaciones de personal traspasado, el cual no pudo ser ejecutado y se incorporó al ejercicio siguiente. En cuanto a las transferencias de capital, el ICONA justifica el bajo nivel de ejecución de los créditos en los requisitos que en materia tributaria eran exigidos a los agricultores para acceder a las subvenciones por trabajos de conservación del suelo, lo que provocaba retrasos en las concesiones.

El capítulo de inversiones reales concentra el 75% del total del gasto del programa. Las actividades que generan el mayor volumen de inversión son la restauración hidrogeológico-forestal y la defensa contra los incendios (el 72% del total de inversiones). Los Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas en materia de restauración hidrogeológico forestal han ido formalizándose con notable retraso, lo que ha motivado que créditos por un total de 1.465 millones de Ptas., correspondientes a obras derivadas de la aplicación de dichos Convenios, no pudieran ser ejecutados en el ejercicio y hubieran de ser incorporados al ejercicio siguiente.

Observaciones sobre los objetivos e indicadores

El ICONA no ha efectuado un seguimiento continuado de los indicadores de objetivos, limitándose a obtener los datos una vez finalizado el ejercicio. No se han realizado informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos ni se ha analizado el impacto que sobre cada uno de ellos provocaba, en su momento, la aprobación de modificaciones presupuestarias o la realización de los gastos.

Analizando los datos sobre los niveles alcanzados por los indicadores al cierre del ejercicio se observan, en líneas generales, unos grados de ejecución muy bajos. El motivo ha sido el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, que ha supuesto para el ICONA una reducción muy importante de sus niveles de actividad. Funciones como las

replantaciones, los tratamientos selvícolas, la extinción terrestre de incendios, los tratamientos contra las plagas y las actuaciones recreativas, materializadas en objetivos del programa presupuestario, fueron ejercidas por las Comunidades Autónomas, y los resultados de éstas no han sido incorporados a los indicadores del ICONA, motivo por el cual carece de sentido el análisis individualizado del nivel alcanzado por los indicadores.

II.3. REGULACION ECONOMICA DE CARACTER GENERAL

El gasto total a que asciende este grupo de funciones, excluidas transferencias internas, es de 921.758 millones de Ptas., cuya distribución, dentro de la clasificación económica del mismo, es la siguiente:

Capítulos	Obligaciones reconocidas	% participación
0 Ejercicios cerrados	197	—
1º Gastos de personal	91.682	9,9
2º Compras corrientes	38.180	4,2
3º Gastos financieros	229.574	24,9
4º Transferencias corrientes	73.139	7,9
6º Inversiones reales	17.205	1,9
7º Transferencias de capital	10.005	1,1
8º Variación activos financieros	372.296	40,4
9º Variación pasivos financieros	89.480	9,7
Total	921.758	100,

En este grupo —que ha estado dividido en tres funciones, seis subfunciones y veintidós programas— han participado como centros gestores de los programas casi exclusivamente los distintos servicios y organismos autónomos del Ministerio de Economía y Hacienda. Tan sólo a nivel residual han intervenido servicios u organismos de otros Ministerios (el caso más significativo es el de la Caja Postal de Ahorros, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, único centro gestor del programa «Promoción del Ahorro»).

Destaca como principal componente del gasto en este grupo de funciones el constituido por las operaciones y gastos de carácter financiero dado que los Capítulos 3º, 8º y 9º representan un 75% del total. Los principales programas de los que se derivan este tipo de gastos son los de Crédito Oficial y Regulación de Mercados Financieros, Promoción del Ahorro y Dirección, Control y Gestión de Seguros, gestionados fundamentalmente por el Instituto de Crédito Oficial, Caja Postal de Ahorros y Consorcio de Compensación de Seguros, respectivamente.

El capítulo de transferencias corrientes externas, al que se han dedicado 73.139 millones de Ptas., ha tenido dos rúbricas básicas de gasto: la participación de diversas instancias (apostantes, Consejo Superior de Deportes, Diputaciones Provinciales y Federación

Española de Fútbol) en la recaudación de las apuestas deportivas, dentro del programa de Loterías, Apuestas Deportivas y Juegos de Azar, con 27.245 millones de Ptas., y la cancelación de anticipos por importe de 42.386 millones de Ptas., realizados por el Banco de España al Tesoro por el beneficio de seguro de cambio concedido a Sociedades concesionarias de autopistas de peaje, operación ésta instrumentada en el programa de Gestión de la Tesorería del Estado⁶.

La función 63, «Actividades financieras», es la que —con gran diferencia— engloba la mayor parte del gasto del grupo (un 96%) y el mayor número de programas (14). Dividida en dos subfunciones, «Administración Financiera» y «Política Financiera y Crédito Oficial», ésta última absorbe por sí sola el 71% del gasto total del grupo y el 92% de las operaciones y gastos de carácter financiero, merced sobre todo al acusado peso del programa «Crédito Oficial y Regulación de Mercados Financieros», con un gasto de 611.039 millones de Ptas., casi en su 100% de naturaleza financiera⁷.

II.3.1. Fomento a la exportación y comercio exterior

La función 62, «Comercio», que participa en el total del Grupo con un 2%, engloba dos subfuncio-

nes, «Comercio Exterior» y «Comercio Interior». Por lo que a la primera se refiere, se instrumenta en tres programas, representando los gastos de los dos primeros («Promoción Comercial y Fomento a la Exportación» —621 A— y «Ordenación del Comercio Exterior» —621 B—) casi la totalidad de los gastos de la subfunción, que ascienden a 13.316 millones de Ptas.

En cuanto a los referidos programas 621 A y 621 B, con 3.344 y 9.763 millones de Ptas. de gasto, respectivamente, resulta preciso destacar el error de imputación presupuestaria que supone desde el punto de vista funcional incluir dentro del programa «Ordenación del Comercio Exterior» las transferencias al Instituto Nacional de Fomento a la Exportación (INFE), que ascienden a 7.584 millones de Ptas., cuando por la naturaleza de la actividad que desarrolla el INFE los gastos derivados de estas transferencias deberían aplicarse al programa de «Promoción Comercial y Fomento a la Exportación». Reclaficados los gastos de estos programas en base a estas consideraciones, resultaría que la actividad de promoción y fomento de la capacidad y actividad exportadora —programa 621 A— supuso realmente un gasto para el Estado en 1985 de 10.928 millones, mientras que el derivado de la actividad de vigilancia del cumplimiento de las normas comerciales de calidad, especificaciones comerciales, regulaciones de organismos internacionales, etc., esto es, la ordenación del comercio exterior —programa 621 B— debe reducirse a la cuantía de 2.179 millones de Ptas. En este sentido debe precisarse que es a partir del Presupuesto de 1987 cuando se imputan al programa adecuado las transferencias al INFE, solventándose el problema expuesto.

Asimismo, con relación a las transferencias estatales al INFE, resulta deficiente, desde el punto de vista técnico, instrumentar dentro del grupo de operaciones corrientes un concepto de «transferencias al INFE para subvención de ferias, exposiciones, certámenes y salones monográficos, así como la publicidad que estimula la promoción exportadora», con un montante de 174 millones de Ptas., cuando las referidas actuaciones forman parte de la actividad ordinaria del ente público, que es financiada por el Estado en su mayor parte (7.011 millones de Ptas.) con transferencias de capital. La uniformidad en el tratamiento de estas transferencias, que tienen la misma significación desde el punto de vista económico, se produce con el Presupuesto aprobado para 1988.

II.3.2. Gestión de Loterías, apuestas y juegos de azar

Dentro de la función 63, la subfunción «Administración financiera» representa el 25% del gasto del grupo e incluye 12 programas de los que cuatro han sido objeto de análisis específico siendo el primero

de estos el referido a la gestión de Loterías, apuestas y juegos de azar.

La vertiente económica de la gestión por el Estado de determinadas actividades del juego⁸ —en la que se ha centrado esta fiscalización—, se sitúa en la órbita del Ministerio de Economía y Hacienda, orientándose los objetivos fijados a medio y largo plazo a la potenciación de los juegos cuya gestión le está encomendada, dando lugar a un incremento en la recaudación y consecuentemente unos mayores ingresos para el Tesoro Público⁹.

En la delimitación de los centros gestores del programa debe destacarse la trascendencia del Real Decreto 904/1985, de 11 de junio, mediante el cual se constituye el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE) como Organismo autónomo de carácter comercial, con objeto de asumir las funciones del Servicio Nacional de Loterías e integrar al Organismo autónomo administrativo Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas (PAMDB), que eran los centros gestores iniciales de este programa, todo ello en cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Ejecución presupuestaria

Por lo que se refiere a la ejecución presupuestaria del programa, debe señalarse que el grado de ejecución de los créditos definitivos —35.872 millones de Ptas.— es muy alto en el conjunto del programa (un 96%) y en los distintos Capítulos de gasto, salvo en el de inversiones reales, que sólo alcanza el 40%, debido fundamentalmente a la suspensión del programa de inversiones en el Servicio Nacional de Loterías y en el PAMDB a la vista de la próxima constitución del ONLAE.

Determinados gastos (tales como los correspondientes a las facturas giradas por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre por los billetes de Lotería, listas de premios y otros) que, desde una perspectiva funcional, deberían haberse imputado a este programa fueron aplicados a un programa distinto «Dirección y Servicios Generales de Economía y Hacienda».

La muy diferente configuración jurídica de los centros y organismos que a lo largo del ejercicio han gestionado los juegos (Servicio Nacional de Loterías, PAMDB y ONLAE), con una normativa contable distinta en cada caso, ha determinado que ciertos gastos de similar naturaleza hayan tenido un reflejo contable diferente. Así, mientras que los pagos de premios y comisiones realizados por el PAMDB se aplicaban presupuestariamente, la canalización de los relativos a la Lotería Nacional era extrapresupuestaria. Con la constitución del ONLAE unos y otros pasan a considerarse como operaciones comerciales, lo que

explica la reducción del 40% instrumentada en los créditos iniciales del programa.

Resultado por cada juego gestionado

El ejercicio 1985 supone un importante cambio en la infraestructura organizativa de la gestión pública del juego, al constituirse el ONLAE con una naturaleza —comercial— más adecuada para las actividades a desarrollar. Ello implica, de otra parte, un avance en orden a la homogeneización, integración y mejora de la información contable resultante

	Lotería Nacional	Apuestas Deportivas	Lotería Primitiva
Ingresos	321.664	61.597	9.618
Gastos comerciales			
Premios	225.220	31.931	5.290
Comisiones	10.431	4.856	652
Compras billetes	1.026	1.636	427
Otros	468	236	219
	237.145	38.659	6.588
Gastos generales (presupuestarios, amortizaciones y provisiones)	468	782	124
A transferir	84.051 ¹⁰	22.140 ¹¹	3.270 ¹²
Remanente ONLAE	—	16	(364)

Cumplimiento de los objetivos e indicadores del programa

Prescindiendo de los objetivos e indicadores ligados a las actividades desarrolladas por los centros gestores del Ministerio del Interior, y centrándose en los que se refieren a la gestión del Servicio Nacional de Loterías, PAMDB y ONLAE, se aprecia en términos generales una adecuada definición de los indicadores; a pesar de la confusa identificación que en algunos casos se establece entre objetivos cuantitativamente enunciados e indicadores. Asimismo debe señalarse que los centros gestores tenían implantado en 1985 un sistema de registro e información que les permitía un satisfactorio seguimiento de los indicadores establecidos. A continuación se analiza el grado de cumplimiento de los mismos, diferenciando entre los que corresponden a la gestión de la Lotería Nacional y a las Apuestas Deportivas.

Gestión de la Lotería Nacional

El principal indicador es la cifra de ventas; al que se ligan otros, tales como beneficios líquidos del Te-

de la explotación de los distintos juegos. En este sentido, el Real Decreto 904/1985 prevé, en el marco del nuevo régimen presupuestario-contable del ONLAE, la formación de tantas cuentas de explotación como juegos se gestionen, exigencia ésta que en el ejercicio 1985 (tan sólo se puede referir a sus últimos meses, en los que el ONLAE actuó como tal (teniendo en cuenta además que el primer sorteo de Lotería Primitiva se celebró el 16 de octubre). No obstante, de los datos aportados por el ONLAE resultan las siguientes cuentas de explotación por juego en todo el ejercicio (en millones de Ptas.).

soro o número de billetes a la venta. Las ventas realizadas en 1985 ascendieron a 321.664 millones de Ptas., lo que supone una desviación positiva respecto del indicador establecido del 5%. El incremento de ventas producido en este ejercicio, que representa un 17% respecto de 1984, invirtió la tendencia negativa existente desde 1980, apuntando el ONLAE como causa principal del incremento la introducción del tercer reintegro en la programación de los premios. La desviación positiva en la cifra de ventas arrastró consigo la que se produce asimismo en los beneficios líquidos del Tesoro, que rebasaron en un 3% la cifra fijada como indicador.

Por lo que respecta a los indicadores desvinculados del parámetro «Ventas», debe destacarse el incumplimiento del relativo a la creación de 300 nuevas Administraciones de Lotería, resultando inferior incluso el número de Administraciones existentes al 31 de diciembre que al 1 de enero, ya que, frente a 23 altas en el ejercicio, se produjeron 30 bajas. El proceso de creación de nuevas Administraciones se concentra en los ejercicios posteriores, con un incremento neto de

Administraciones en funcionamiento de 315 y 665, respectivamente, en 1986 y 1987.

Gestión de las Apuestas Deportivas

Los indicadores relativos a este juego giran fundamentalmente sobre la recaudación total, convirtiéndose ésta en la principal referencia a estos efectos. Así, el primer objetivo previsto es conseguir una recaudación total anual por importe de 70.400 millones de Ptas. a través de las quinielas. El incremento de la recaudación sobre la de 1984 fijado como indicador era del 10%. El incremento real fue únicamente del 4%, y la desviación se debe a que el incremento previsto resultaba excesivamente ambicioso dado que, como señala el propio ONLAE, ya desde años atrás se vislumbraban signos de decaimiento de la Quiniela —a la que afectó en gran medida la aparición de la Lotería Primitiva—. Concretamente en 1984, de la recaudación prevista, 64.000 millones, se realizaron 59.071 millones.

El segundo objetivo relativo a este juego se refiere a la mejora de la productividad global del personal, a cuyo servicio se fijan dos indicadores: 193,4 millones de Ptas. de recaudación y 0,97 millones de boletos escrutados, ambos por persona del PAMDB. Por lo que se refiere al primero, frente a la cifra prevista se llegó a 184 millones de Ptas. de recaudación/persona, lo que supone un grado de cumplimiento del 95% (en el que se incluyen los datos de Lotería Primitiva) representando un importante incremento con relación a la cifra de 146 millones/persona de 1984. El indicador de boletos escrutados/persona, incluyendo asimismo los boletos de la Lotería Primitiva, presenta una desviación positiva del 10% en su grado de cumplimiento.

11.3.3. Gestión del Patrimonio del Estado

Este programa (el 631 E) alcanzó un volumen de gasto en 1985 de 11.471 millones de Ptas., y en él se concentran las principales actividades desarrolladas por la Dirección General del Patrimonio, su único centro gestor¹³.

Ejecución Presupuestaria

Las modificaciones presupuestarias aprobadas han supuesto una elevación de los créditos iniciales del 418% (de 3.145 millones a 16.293 millones de Ptas.), estando centradas en los Capítulos de Variación de activos financieros e Inversiones Reales. Las del primero se derivan de los justiprecios e intereses a pagar como consecuencia de la Ley 7/1983, para lo cual era insuficiente la muy baja dotación inicial de este crédito, de carácter ampliable.

En cuanto a las modificaciones de los créditos des-

tinados a inversiones reales —que pasan de 1.042 a 6.850 millones, para finalmente reconocerse obligaciones por sólo 2.669 millones—, debe destacarse que en un 58% se instrumentaron mediante transferencias procedentes de créditos inadecuados (dotaciones no utilizadas para gastos de personal)¹⁴ que implicaron, en definitiva, dar cobertura presupuestaria a unos gastos cuyo proceso de ejecución se iba a desarrollar en un ejercicio posterior, ya que, por las fechas en que se formalizaron las transferencias (diciembre de 1985), difícilmente podían generar compromisos de gastos con cargo a los créditos transferidos. La financiación de estos gastos, por tanto, debería haberse previsto mediante las dotaciones iniciales oportunas en el Presupuesto de 1986, o mediante modificaciones instrumentadas en este último ejercicio en el supuesto de que el proceso de elaboración de los presupuestos, debido a las fechas en que tiene lugar, no hubiera permitido incluir entre los créditos iniciales de 1986 dotaciones para determinados proyectos. Resulta especialmente destacable el proyecto de adquisición de un inmueble para el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Economía y Hacienda, cuya cobertura se realiza mediante transferencia por importe de 1.700 millones de Ptas., autorizada en 30 de diciembre de 1985, cuando de la lectura de los motivos de la modificación presupuestaria se desprende que el gasto podía y debería haber sido previsto a efectos de dotar los créditos iniciales correspondientes en el Presupuesto de 1986.

Gestión de las inversiones

Se aprecia la necesidad de una mejor delimitación de las inversiones reales gestionadas por la Dirección General del Patrimonio del Estado desde el punto de vista de la imputación funcional del gasto por programas. El ejemplo más significativo es el de las inversiones en edificios administrativos para las Administraciones de Hacienda, que se imputan al programa de gestión de tributos internos, mientras que las de las Delegaciones de Hacienda se aplican al programa de gestión del Patrimonio del Estado, sin que técnicamente parezca que existan razones que justifiquen este tratamiento diferenciado. Ello resulta trasladable, por otra parte, a los gastos por arrendamiento de los inmuebles en que están ubicados servicios de Administraciones y Delegaciones de Hacienda.

Resta añadir en este punto que entre los datos aportados, a través de la Dirección General del Patrimonio, por el Centro directivo competente a estos efectos (Dirección General de Servicios) no figuran los elementos solicitados por este Tribunal en orden a analizar las posibles desviaciones (y sus causas) respecto del plan de construcción y modernización de los edificios que ocupen las Delegaciones y Administraciones de Hacienda, en el que se enmarcan inversiones tanto del programa de gestión del Patrimonio del Estado como del de gestión de tributos internos.

La falta de remisión de un estado de situación de los proyectos afectados así como del propio plan en cuestión impide cualquier análisis en profundidad sobre esta materia.

Observaciones sobre los objetivos e indicadores

La definición de los objetivos e indicadores del programa presupuestario ha sido deficiente. Así, hay importantes actividades del centro gestor que no tienen reflejo en los correspondientes objetivos e indicadores, algunos indicadores son poco representativos o inconexos con los objetivos a que responden y otros contienen porcentajes de variación demasiado elevados entre los límites inferior y superior fijados. De los datos aportados por el centro gestor a este Tribunal se desprende que en 1985 no estaba implantado un sistema de registro e información para el control y seguimiento de los indicadores, desconociéndose por tanto el grado de cumplimiento de los mismos, de forma que únicamente se ha producido una actividad de seguimiento de la ejecución del presupuesto desde una perspectiva orgánico-económica.

11.3.4. Fabricación de moneda, efectos timbrados, billetes de banco e impresos

Este programa alcanzó un volumen de gasto en 1985 de 6.453 millones de Ptas., muy similar al que supuso en 1984 el correlativo programa, y en él se refleja la actividad desarrollada por el Organismo autónomo de carácter comercial Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), que constituye su único centro gestor¹⁴.

Ejecución de los créditos

Excluidas las operaciones comerciales, los gastos de personal constituyeron el principal componente del gasto con 5.398 millones de Ptas. y un grado de ejecución del 79%. La mayor parte de los créditos no consumidos se debe al hecho de que las dotaciones están basadas en una plantilla teórica de la FNMT que al 1-1-1985 excedía en 407 efectivos de la real. Si a ello se une que las cifras presupuestadas contienen aproximadamente 200 millones de Ptas. (un 3%) en concepto de gastos imprevistos, no puede sino concluirse que se han seguido unos criterios de presupuestación en este Capítulo, traducidos en una dotación de créditos claramente excedentarios, que contradicen la política de personal declarada por el propio Organismo, consistente en una reducción progresiva de la plantilla en orden a la adecuación de ésta a las necesidades reales. Así, se aprecia una reducción en la plantilla real de 114 efectivos entre las fechas 1-1-1984 y 31-12-1986.

El Capítulo de Inversiones Reales, con unos créditos de 2.380 millones de Ptas., ha tenido un grado

de ejecución muy bajo, del 18%, debido al retraso en el traslado de determinadas secciones productivas a un nuevo establecimiento fabril y a lo dilatado del proceso de contratación, ejecución y puesta en marcha de gran parte de la inversión de reposición, consistente en maquinaria muy especializada, lo que hace que el gasto se traslade a ejercicios sucesivos.

Por último, debe destacarse que en 1985 la FNMT tenía implantado un sistema contable enmarcado en el Plan General de Contabilidad privado. La información resultante de éste no ha permitido cumplir totalmente, sin embargo, los requerimientos de la contabilidad presupuestaria a que, por su condición de Organismo autónomo, estaba sujeta la FNMT. Según manifestaciones de la FNMT, la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la misma permitiría la solución de estos problemas a partir del ejercicio 1986.

Observaciones sobre los objetivos e indicadores

Coherentemente con el tipo de actividades que desarrolla la FNMT la definición de los objetivos e indicadores del programa está formulada, en términos generales, por referencia a unidades de los distintos productos que por la misma son elaborados o fabricados, estando centrados en éstos asimismo el sistema de información establecido para su seguimiento por los diferentes Departamentos productivos. Sin embargo los indicadores del programa afectados no constituyen una referencia válida para la gestión de la FNMT, ya que ésta debe atender a los programas de necesidades o pedidos formulados por los destinatarios de sus productos, lo cual se realiza con posterioridad a la elaboración del programa presupuestario, por lo que ésta se basa en unas estimaciones que en ocasiones difieren en gran medida de las necesidades reales a cubrir con la producción.

11.3.5. Imprevistos y funciones no clasificadas

Este programa el 631 K, carece de una definición expresa de objetivos, y ha sido gestionado por la Dirección General de Presupuestos dentro de la Sección 31, Gastos de diversos Ministerios. Su homólogo en el ejercicio anterior fue el programa 290, analizado en el Informe Anual de 1984.

El análisis de la gestión de este programa —con unas obligaciones reconocidas consolidadas de 34.584 millones— debe efectuarse distinguiendo los Imprevistos de las funciones no clasificadas.

11.3.5.1. Imprevistos¹⁵

Hay que destacar que entre los 117 programas que han recibido transferencias de créditos del programa

631 K existen 67 en los que los remanentes finales son superiores al importe de la transferencia realizada. En 32 de estos programas los remanentes han sido superiores a los 100 millones de Ptas., y en 13 de ellos han sobrepasado los 1.000 millones de Ptas. Esta circunstancia muestra que las apelaciones a créditos de este programa han carecido de rigor, por cuanto una parte muy importante de los créditos transferidos no han sido empleados en la ejecución de las actividades propias de los programas receptores de los mismos.

Al margen de lo anterior, se han detectado los siguientes incumplimientos de la normativa presupuestaria:

a) Basándose en el apartado 4 del art. 8 de la Ley de Presupuestos, que autoriza al Consejo de Ministros a acordar las transferencias entre sí de todos los créditos de este programa, se han efectuado, dentro del mismo, transferencias de dotaciones ampliables por 247 millones de Ptas., con lo que se infringen las limitaciones generales establecidas en el art. 4.1.a) de la Ley de Presupuestos, de general observancia, al no ser aplicables las excepciones del apartado 2 de dicho artículo, que sólo anula las anteriores limitaciones para determinados proyectos generadores de empleo.

b) Se han efectuado transferencias por importe de 6.470 millones de Ptas. con infracción de los apartados b) y c) del art. 4 de la Ley de Presupuestos.

c) En la operación tendente a cancelar el saldo negativo inicial del subconcepto 120.09, ligado a la racionalización en la cobertura de vacantes de funcionarios de los distintos programas de gasto, un 16% del importe procedía de dotaciones distintas a los créditos de funcionarios, cuando el subconcepto citado se refiere exclusivamente, según la clasificación presupuestaria, a retribuciones de funcionarios.

d) Las dotaciones del concepto 130, que deberían servir únicamente para cubrir imprevistos del personal laboral ubicado en los diferentes programas, han sido también utilizadas para incrementar determinadas plantillas de personal, sin minorar las dotaciones adecuadas de los servicios afectados, lo que convierte en artificiales las limitaciones establecidas en los apartados 2 y 3 del art. 22 de la Ley de Presupuestos, que exige financiar dichos gastos con los créditos no ampliables del Capítulo I de los organismos afectados, a fin de no producir un incremento del gasto público.

11.3.5.2. Funciones no clasificadas

Cuotas sociales¹⁶

Entre los créditos destaca el concepto 160, «Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del emplea-

dor». La dotación inicial de 16.194 millones de Ptas., posteriormente ampliada en un 113%, no asumió la mayor parte de la deuda contraída con las Mutualidades afectadas integrantes de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social. Las obligaciones reconocidas ascienden a 33.820 millones de Ptas., con el siguiente detalle:

a) La aportación a MUFACE es de 15.479 millones de Ptas., de los que 4.400 millones constituyen la entrega a cuenta por el primer bimestre de 1983 y, el resto, la mitad de la liquidación pendiente por los años 1983 y 1984. Quedan, pues, pendientes de abono otros 11.079 millones de Ptas. por atrasos, así como las aportaciones a cuenta de los 10 meses restantes del ejercicio 1985 que deberían haber alcanzado los 22.000 millones de Ptas.

b) La aportación efectuada a ISFAS es de 15.062 millones de Ptas., toda ella por atrasos de 1983 (54%) y 1984, sin haberse efectuado ningún abono reglamentario por el ejercicio 1985. Las dotaciones iniciales de crédito para esta Mutualidad ascienden a 6.913 millones de Ptas.

c) La aportación a MUGEJU es de 1.109 millones de Ptas., de los que 334 millones son para atrasos de 1984.

d) Los 2.170 millones de Ptas. restantes se han destinado a obligaciones derivadas de las pensiones del Montepío de Funcionarios de la Organización Sindical en cumplimiento de sentencias de la jurisdicción laboral.

Reparación de daños por las inundaciones de 1983

Durante el ejercicio de 1985 se han incorporado a este programa remanentes de crédito, por importe de 13.358 millones de Ptas., procedentes del crédito extraordinario de 50.000 millones de Ptas. aprobado en 1983 con la finalidad de reparar los daños causados por las inundaciones en determinadas provincias (RRDDL 5 y 7/1983), remanentes estos cuya incorporación, según la normativa reguladora de la ejecución del citado crédito extraordinario, sólo procedía en 1984.

Con cargo a los remanentes incorporados en 1985 se han reconocido obligaciones en el propio programa 631 K por importe de 433 millones de Ptas., transfiriéndose los créditos restantes —12.925 millones de Ptas.— a otros programas. Entre los programas receptores figura en el 711 A, «Dirección y servicios generales de agricultura», por un importe de 4.418 millones de Ptas., cuya gestión correspondía al IRYDA, debiendo señalarse que con cargo a los créditos transferidos se han reconocido obligaciones por 136 millones destinadas a la realización de obras complementarias no incluidas entre las actuaciones de reparación de daños que son imputables al citado crédito.

11.4. REGULACION ECONOMICA DE SECTORES PRODUCTIVOS

Este grupo de funciones ha tenido un gasto to-

Capítulos	Obligaciones reconocidas	% participación
0 Ejercicios cerrados	33	0,00
1º Gastos de personal	38.949	3,66
2º Compras corrientes	8.323	0,78
3º Gastos financieros	57.843	5,43
4º Transferencias corrientes	96.379	9,05
6º Inversiones reales	22.685	2,13
7º Transferencias de capital	450.627	42,32
8º Variación activos financieros	178.418	16,76
9º Variación pasivos financieros	211.562	19,87
Total	1.064.819	100

Como puede observarse la suma de las transferencias corrientes y de capital concentra más de la mitad del gasto total, lo que pone de manifiesto la importancia de este grupo de funciones en la financiación de las actividades productivas de los diversos agentes económicos.

Del importe total del Capítulo 7º, Transferencias de capital, 373.338 millones de Ptas. corresponden al programa 723 A, «Apoyo financiero y participación en empresas públicas», y se materializan, en un 99%, en aportaciones de capital que el INI realiza a empresas de su grupo en situación de crisis. Por otra parte un total de 48.967 millones se imputan al programa 731 D, «Energía de Hidrocarburos», del que destaca la transferencia derivada del acuerdo con Argelia sobre el precio del gas natural, por importe de 43.821 millones de Ptas. Este programa ha sido objeto de una fiscalización específica, cuyas principales conclusiones se exponen más adelante.

La siguiente partida más importante de gasto corresponde al Capítulo 9º, Variación de pasivos financieros, que ha alcanzado un total de 211.562 millones de Ptas. La amortización de la póliza de crédito que el FORPPA tiene concertada con el Banco de España representa el 87% del gasto total del grupo de funciones en este capítulo. Esta partida de gasto se encuadra en el programa 715 A «Regulación del mercado y sostenimiento de precios agrarios y pesqueros», que ha sido objeto de una fiscalización específica.

El tercer capítulo en volumen de gasto corres-

ponde a la variación de activos financieros, con 178.418 millones de Ptas. Destaca igualmente en este capítulo el programa 723 A, «Apoyo financiero y participación en empresas públicas»; con 164.296 millones de Ptas. Las principales partidas dentro de este programa son las aportaciones de capital del INI a empresas de su grupo (ver epígrafe IV.1 de esta parte del Informe).

Las transferencias corrientes han importado 96.739 millones de Ptas., de los cuales 45.793 millones de Ptas. corresponden al programa 715 A, «Regulación del mercado y sostenimiento de precios agrarios y pesqueros». Este programa, como se ha indicado ha sido objeto de una fiscalización específica, cuyas conclusiones fundamentales se exponen más adelante.

El grupo ha estado dividido en cinco funciones, once subfunciones y diecinueve programas. La función de mayor volumen de gasto es la 72, «Industria», con 595.432 millones de Ptas. (56% del total). En ella se incluye el mayor programa del grupo, el 723 A, «Apoyo financiero y participación en empresas públicas», que con 588.709 millones de Ptas. concentra el 55% del gasto del grupo.

11.4.1. Dirección y servicios generales de agricultura

Este programa (711 A) actúa de apoyo a la consecución de los objetivos de los diferentes programas del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El gasto consolidado (eliminando las transferencias

internas) 19.165 millones, ha tenido un grado de ejecución del 86% y ha experimentado un incremento del 34% respecto al ejercicio 1984. Los destinatarios de las transferencias internas son los Organismos Autónomos que participan en el programa. Destacan como máximos perceptores el IRYDA, con 51.989 millones de Ptas. y el FORPPA, con 45.497 millones de Ptas.

11.4.1.1. El IRA y las Cámaras Agrarias

El Instituto de Relaciones Agrarias (IRA) ejerce la tutela de las Cámaras Agrarias en todo lo que se refiere a su actividad económica-financiera, expresada principalmente a través de la aprobación de sus presupuestos y de su liquidación, así como por el otorgamiento de subvenciones para su funcionamiento (1.516 millones en términos de obligaciones reconocidas durante el ejercicio 1985).

Control efectuado por el IRA

Del análisis efectuado por este Tribunal sobre las medidas de control efectuadas por el IRA, se formulan las siguientes observaciones:

La Oficina de Contabilidad del IRA no concilia los documentos que soportan la cuenta de liquidación de su propio presupuesto con la consolidación de la liquidación de los presupuestos ordinarios de las Cámaras Agrarias que dicha oficina realiza, pese a las relaciones financieras existentes entre el primero y las segundas.

No se consolidan las cuentas de liquidación de los presupuestos extraordinarios y especiales de las Cámaras Agrarias por parte del IRA, lo que lleva implícito la falta de un control adecuado de dichas liquidaciones y su no remisión a la IGAE y al Tribunal de Cuentas, en contra de lo previsto en el art. 14 del Real Decreto 2.474/79.

Existe un retraso considerable en la liquidación de los presupuestos de las Cámaras Agrarias al IRA. En concreto, y en relación al ejercicio 1985, existen 8 Cámaras provinciales y 58 locales que en marzo de 1989 aún no habían rendido sus liquidaciones. Entre las causas de este retraso destacan el exceso de movilidad de las personas encargadas de elaborar los documentos contables de las Cámaras Agrarias, lo que provoca la existencia de vacantes a cubrir y la corta permanencia del personal en sus puestos, así como el gran número existente de Cámaras Agrarias (47 Cámaras provinciales y 8.207 Cámaras locales, sin incluir el País Vasco), muchas de ellas sin actividad o con grandes defectos administrativos.

Se han librado por parte del IRA subvenciones a cuenta a las Cámaras Agrarias que no tienen apro-

bados sus presupuestos, no existe control de los derechos contraídos, el IRA no exige a las Cámaras la confección de relaciones de acreedores y deudores presupuestarios, la valoración del patrimonio de las Cámaras no se ajusta a los principios contables generalmente aceptados, no están debidamente reglamentados los denominados fondos de reserva, existe una insuficiencia del número de inspecciones del IRA a las Cámaras y se observa que la mayor parte de las deficiencias detectadas se repiten año tras año.

Cuotas del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social

Según un convenio de colaboración entre el IRA y la Tesorería General de la Seguridad Social suscrito en 1982, el primero se encargaba de recaudar las cuotas del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. En la gestión de dicha recaudación se detectaron numerosos defectos y problemas administrativos (retrasos en el envío de liquidaciones de ingresos y pagos, carencia de registros, etc.) fruto, en general, de la falta de preparación técnica de las personas que realizaban estas tareas. El IRA, en relación con estas cuotas, no ha llevado un control adecuado de la gestión de las obligaciones derivadas del convenio firmado y no se han revisado puntualmente las liquidaciones practicadas por los corresponsales debido a la falta de medios humanos. Esto lleva consigo la imposibilidad de control de la liquidación anual que la Tesorería de la Seguridad Social realiza¹⁸.

Subvenciones para el consumo de gasóleo «B»

En cuanto a la gestión de pago que las Cámaras Agrarias realizaban en 1985 (en la actualidad no participan en la misma) de las subvenciones que el Ministerio destinaba a financiar el consumo de gasóleo «B», el IRA no estableció ninguna circular interna para su regulación. En relación con esta actividad, las inspecciones realizadas por el IRA han detectado irregularidades en los años en que ha estado vigente el sistema, debidas fundamentalmente a la falta de actualización de los registros de propietarios de fincas rústicas.

11.4.2. Ordenación, fomento y mejora de la producción agraria y pesquera

Los objetivos principales de este programa —714-A— son la utilización racional de fertilizantes y semillas, la mejora de la selección animal, el ahorro de energía en la agricultura, la repoblación con fines de producción de montes y la acomodación a las necesidades reales de la flota pesquera. Han participado como centros gestores diversos Servicios y Organismos Autónomos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El gasto consolidado (eliminando las Transferencias de la D.G. Producción Agraria a los OO AA del programa) ha sido de 8.605 millones de Ptas. y ha tenido un grado de ejecución del 38%. Este bajo nivel se debe a la prácticamente nula ejecución de los créditos del Capítulo de variación de activos financieros. Del total de créditos definitivos de este Capítulo (10.459 millones), 10.418 millones de Ptas. correspondían al Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), con cargo a los cuales únicamente se reconocieron obligaciones por aproximadamente un millón de Ptas. El motivo ha sido el cambio en la política agrícola a partir de la Ley 16/1984, de 29 de mayo, y el acercamiento subsiguiente a las prácticas de la CEE. Como consecuencia de estas innovaciones, el FORPPA, de quien depende funcionalmente el SENPA, dictó una serie de resoluciones para la concesión directa por entidades financieras de los préstamos a agricultores y ganaderos. Por ello el SENPA ha renunciado a la ejecución de sus créditos, destinados en este programa, a los préstamos a los agricultores para la utilización de fertilizantes, herbicidas y semillas.

Descotando el Capítulo 8º, Variación de activos financieros, el grado de ejecución del programa ha sido del 72%. Destacan por su bajo nivel de ejecución los créditos en el Capítulo de inversiones reales del ICONA, que ha reconocido obligaciones por 775 millones de Ptas. sobre unos créditos definitivos de 1.310 millones de Ptas. Su bajo grado de ejecución se debe al retraso con el que el ICONA ha ido formalizando Convenios con las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias sobre la materia.

El Capítulo de mayor volumen de gasto, equivalente al 47% del total consolidado, corresponde a las transferencias de capital, que se materializan principalmente en subvenciones a los agricultores para el fomento de la utilización de maquinaria, fertilizantes, semillas y variedades más productivas, así como en subvenciones a la flota pesquera.

Del análisis realizado de estas transferencias se ha podido apreciar que algunas líneas de ayuda vieron dificultada su ejecución por la tardía aparición de las disposiciones reguladoras. Asimismo, se reconocieron obligaciones de forma estimada en las líneas de ayuda «Piensos y recursos agrarios y agroindustriales infrautilizados» y «Ordenación y mejora de los sectores productivos agrícolas», por importe de 124 y 114 millones de Ptas., respectivamente, resultando, tras las liquidaciones definitivas, unos sobrantes de 10 y 20 millones que a 31 de diciembre de 1988 aún no han sido anulados. Además, se reconocieron 92 millones de Ptas. en la línea «Reproducción y Selección Animal-Libros Genealógicos» sin las actas de recepción correspondientes.

Por último, debido al inmediato ingreso de Es-

paña en la CEE y al cambio radical de la normativa y programas de ayuda a la flota pesquera, la Dirección General de Coordinación Pesquera consideró irrelevante el seguimiento de los indicadores que estaban previstos para las subvenciones por ella gestionadas.

II.4.3. Regulación del mercado y sostenimiento de los precios agrarios y pesqueros

Los objetivos del programa 715 A, pueden resumirse en dos: el mantenimiento de precios razonables en el mercado de productos agrarios y pesqueros, y el establecimiento de mecanismos que permitan regular el mercado de forma que en determinadas coyunturas los precios no se eleven por encima de los niveles deseables para los consumidores.

El gasto consolidado del ejercicio ha sido de 293.944 millones de Ptas. No es posible establecer una comparación con el ejercicio anterior, ya que no existe homogeneidad entre los programas en esta materia en los años de 1984 y 1985. Han participado como centros gestores las Direcciones Generales de Producción Agraria y de Ordenación Pesquera y los Organismos Autónomos Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) y Fondo de Regulación y Ordenación del Mercado de Productos de Pesca y Cultivos Marinos (FROM). Del total de obligaciones reconocidas en el programa, el 85% corresponde al FORPPA y el 9% al SENPA.

Por capítulos, destaca la variación de pasivos financieros, con 198.801 millones de Ptas., de los cuales 184.117 millones de Ptas. corresponde a la amortización de la póliza de crédito suscrita por el FORPPA con el Banco de España para sufragar las cuantiosas pérdidas de ese Organismo. Los gastos financieros del FORPPA en el ejercicio como consecuencia de esa operación se elevan a 24.000 millones de Ptas. En conjunto, la suma de los gastos financieros y la amortización de este crédito representan el 76% del gasto del programa.

El grado de ejecución del programa ha sido del 84%. Los niveles alcanzados en cada capítulo son aceptables, excepto en lo que se refiere a la variación de activos financieros, en el que se ha ejecutado únicamente el 25% de los créditos definitivos, debido al traspaso de actividades crediticias del FORPPA a entidades financieras privadas mediante acuerdos formalizados con las mismas.

Objetivos e indicadores

Se ha seleccionado para su fiscalización el grado de cumplimiento de los objetivos que en este programa tenían asignados el FORPPA y el SENPA,

principales gestores del gasto. Para ello se ha examinado el nivel alcanzado por los indicadores definidos en el programa presupuestario y se ha comparado con las previsiones.

Los indicadores del FORPPA fueron definidos en términos de toneladas de productos agrarios intervenidos, distinguiendo las intervenciones en regulación de las campañas y las coyunturales. Los indicadores del SENPA coinciden con una parte de los del FORPPA, ya que, dada su condición de agencia ejecutiva respecto de este Organismo, realiza operaciones por cuenta del FORPPA.

La característica principal del desarrollo del programa ha sido el bajo nivel alcanzado por los indicadores. En general, las toneladas intervenidas en la regulación de las campañas de los productos agrarios no han superado el 50% del nivel previsto. Por otra parte, no se han producido intervenciones coyunturales, por lo que los correspondientes indicadores han alcanzado un nivel nulo.

La causa de este bajo nivel alcanzado por los indicadores ha sido la política agrícola de aproximación a la CEE, iniciada ya con la Ley 16/1984, de 29 de mayo, que supone el fin del monopolio del SENPA y la liberación del mercado de compraventa del trigo. Durante el ejercicio de 1985 se han creado mecanismos de regulación semejantes a los comunitarios, con precios de garantía para las zonas excedentarias y precios indicativos para las deficitarias. Asimismo se ha fomentado la comercialización de los cereales por los propios agricultores. La consecuencia de éstas y otras medidas semejantes fue la reducción de las ofertas de «compra en intervención» por parte de la Administración, lo que explica el bajo nivel de los indicadores del programa. La única excepción fue el azúcar, producto en el que las toneladas intervenidas fueron más del doble de las previstas. El motivo fue la excelente cosecha, circunstancia que unida a la demanda rígida del producto provocó que el excedente fuera a intervención, sin encontrar salidas a un mercado exterior que en el ejercicio presentaba unos precios internacionales muy bajos.

Descoordinación FORPPA-SENPA

Por último, hay que señalar que durante el ejercicio de 1985 ha continuado produciéndose la descoordinación funcional y contable entre el FORPPA y el SENPA que fue analizada en el Informe Anual de 1984, caracterizada por la ausencia de un control eficaz del SENPA por el FORPPA en las operaciones en que aquél actúa como agencia ejecutiva de éste y por la existencia de criterios de contabilización diferentes que impiden el conocimiento del resultado económico real de tales operaciones. Como nota positiva hay que señalar la aceleración que se ha producido en la presentación por el SENPA ante el

FORPPA de las liquidaciones de las campañas de varios productos.

II.4.4. Energía de hidrocarburos

Este programa (731 D), tiene como objetivos el estudio, seguimiento, ordenación, optimización y mejora en la seguridad de las actividades industriales que se realizan en el campo de la energía de hidrocarburos. Para el cumplimiento de estos objetivos se imputan al programa créditos para subvenciones de compensación de precios, financiación de las plantas potabilizadoras de Canarias, elaboración de un plan de emergencia del petróleo, fomento de la exploración y de la explotación de hidrocarburos, estudio de la comercialización de los productos derivados del petróleo y fomento de las alternativas energéticas al consumo de petróleo.

El gasto consolidado ha ascendido a 61.610 millones de Ptas. y su grado de ejecución ha sido del 100%.

Las transferencias, componentes exclusivas de este programa, a excepción de los gastos de personal se han destinado a:

- Compensar diferencias de precios de fabricantes de gases y de fertilizantes y a subvencionar las plantas potabilizadoras de agua de Canarias (transferencias corrientes).
- Financiar inversiones de CAMPSA y los pagos de gas argelino de ENAGAS (transferencias de capital).

El centro gestor ha sido la Dirección General de la Energía, aunque los créditos de transferencias son imputados al Servicio «Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales».

El programa 731 D se caracteriza por su actividad coyuntural, de forma que el 79% del gasto total procede de actuaciones puntuales de intervención y apoyo a empresas del sector energético por motivos excepcionales (Protocolo de fecha 8 de julio de 1983 del Ministerio de Industria y Energía, el INH, CAMPSA y las empresas refinadoras públicas y privadas para la adquisición por CAMPSA de los activos fijos adscritos a los fines del Monopolio de Petróleos y propiedad del Estado, y el Protocolo de Acuerdo que los Gobiernos español y argelino firmaron el 23 de febrero de 1985 en Argel para resolver las diferencias surgidas en la aplicación del contrato de compraventa de gas natural licuado concluido el 14 de agosto de 1975 entre las empresas ENAGAS y Sonatrach) no necesariamente trasladables a otros ejercicios. De hecho, la comparación con el mismo programa en 1984 arroja partidas de gasto dispares entre ambos:

Capítulos	1985	1984
Gastos de personal	42	40
Subvención a empresas por diferencias de precios	11.671	11.671
Subvención a plantas potabilizadoras de Canarias	930	850
Subvención al INH para compensar pérdidas de ENAGAS	—	14.083
Aportación patrimonial al INH	—	11.660
Transferencia al INH para inversiones de HISPANOIL y ENIEPSA	—	10.558
Transferencia a CAMPSA para financiar inversiones	5.146	—
Transferencia a ENAGAS derivada del Protocolo de Argel	43.821	—
Total	61.610	48.862

II.4.5. Fomento de la minería no energética

Los objetivos de este programa, el 741 A, son el aumento del grado de abastecimiento de materias primas minerales no energéticas de procedencia nacional a la industria española y la optimización económica de los recursos existentes. Han sido centros gestores del gasto la Dirección General de Minas del Ministerio de Industria y Energía (MINER) y el Organismo Autónomo Administrativo adscrito al mismo departamento Instituto Geológico y Minero de España (IGME)¹⁶.

El gasto consolidado de este programa ha sido de 2.933 millones de Ptas. y las principales partidas de gasto se corresponden con las inversiones reales y las transferencias de capital. La gestión del 90% de las inversiones reales ha correspondido al IGME, Organismo que se ocupa, dentro de este programa, de los estudios, sondeos y prospecciones relacionados con los recursos minerales no energéticos. Las inversiones del IGME han tenido un grado de ejecución del 78%, y se caracterizan por retrasos en el cumplimiento de los plazos de ejecución, produciéndose remanentes de crédito que son incorporados al ejercicio siguiente. Por otra parte, y como se expuso en el Informe aprobado por el Pleno de este Tribunal el 22 de enero de 1988, una parte importante de los contratos de inversión son adjudicados mediante convenios con una interpretación forzada de la legislación sobre contratos.

Subvención a Empresas privadas

Las subvenciones a empresas privadas que se imputan a transferencias de capital han tenido un grado de ejecución del 57%. Los remanentes al cierre del ejercicio alcanzaban los 585 millones de Ptas., de los cuales 424 millones fueron anulados. La Dirección General de Minas justifica el bajo grado de ejecución de estas subvenciones, en que su presupuestación se efectúa en función de las inversiones que previsible-

mente desarrollarán las empresas, mientras que el libramiento se produce según las que hayan sido justificadas y comprobadas, que en ocasiones difieren notablemente de las previstas. Influyó, asimismo, la complejidad administrativa de su tramitación, habiéndose comprobado que transcurre un plazo medio de más de cuatro meses entre la presentación por las empresas de la justificación de las inversiones realizadas y el pago de la subvención correspondiente, lo que tiene incidencia en el bajo grado de ejecución.

Instituto Geológico y Minero

Por otra parte, se han imputado a este programa un total de 3.779 millones de Ptas. correspondientes a transferencias de la Dirección General de Minas al IGME, de los cuales 432 millones corresponden a transferencias corrientes para gasto de funcionamiento y 3.347 a transferencias de capital. Estos importes suponen el 99% de los ingresos totales del IGME en el ejercicio. Dado que este Organismo participa en dos programas de gasto más, y el 741 A representa únicamente el 48% de su gasto total, hay que concluir que se ha producido una inadecuada imputación de esas transferencias al programa 741 A, ya que sólo una parte de las mismas ha sido empleada por el IGME en actividades de este programa. Igualmente se han imputado al programa 741 A un total de 1.171 millones de Ptas. por transferencias al INI para tareas de prospección y desarrollo minero, aunque este Organismo no ha participado como centro gestor del gasto del programa.

II.5. RECONVERSION, REINDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO EMPRESARIAL

El gasto total de este grupo de funciones, excluidas transferencias internas, ha ascendido a 185.389 millones de Ptas., con la siguiente clasificación económica:

Capítulos	Obligaciones reconocidas	% participación
0 Ejercicios cerrados	1	0,00
1º Gastos de personal	2.940	1,59
2º Compras corrientes	600	0,32
3º Gastos financieros	20	0,01
4º Transferencias corrientes	21.311	11,49
6º Inversiones reales	5.202	2,81
7º Transferencias de capital	72.747	39,24
8º Variación activos financieros	82.549	44,53
9º Variación pasivos financieros	19	0,01
Total	185.389	100

El capítulo con mayor volumen de gasto corresponde a la variación de activos financieros, con 82.549 millones de Ptas., de los cuales el 99% corresponde a la concesión de préstamos y a la adquisición de acciones por el Instituto Nacional de Industria (INI) de empresas de su grupo incluidas en los programas de reconversión.

Las transferencias de capital alcanzan los 72.747 millones de Ptas., y su principal componente (82% del total) son las subvenciones del Ministerio de Industria y Energía a las empresas acogidas a los planes de reconversión industrial. Estas subvenciones son objeto de una fiscalización específica dentro del programa 811 A, «Reconversión industrial y reindustrialización».

El gasto en transferencias corrientes supone 21.311 millones de Ptas., compuesto en un 61% por las ayudas que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Empleo (INEM) destinan a la cobertura de pensiones y otras acciones sociales derivadas de los planes de reconversión industrial.

La función 81, o lo que es lo mismo, el programa 811 A, concentra el 83% del gasto del grupo. Este programa ha sido objeto de una fiscalización específica centrada en las subvenciones de capital del Ministerio de Industria y Energía a las empresas en reconversión. Las conclusiones de esta fiscalización se exponen más adelante.

	Créditos Iniciales	Créditos Definitivos	Obligaciones Reconocidas
MINER	61.086	76.147	60.028
INI	92.037	90.452	81.451
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	6.805	6.805	3.731
INEM	9.263	9.302	9.263
Total	169.191	182.706	154.473

II.5.1. Reconversión industrial y reindustrialización

El objetivo de este programa, —el 811 A— según la Memoria correspondiente, es garantizar la competitividad a medio plazo de la industria española, en la perspectiva de su apertura al espacio económico internacional. Este objetivo debe lograrse mediante el redimensionamiento y la modernización de los sectores en crisis y la canalización simultánea de los recursos liberados en el ajuste de los mismos hacia nuevas actividades productivas con futuro. Se trata de un programa de proyección plurianual, en la medida en que sus objetivos no son específicos para cada ejercicio, sino que constituyen metas a medio plazo de la política industrial.

El programa 811 A recoge las dotaciones presupuestarias que en el ejercicio de 1984 se repartían entre los programas «Reestructuración de sectores» y «Reconversión industrial», que eran gestionados respectivamente por los Ministerios de Industria y Energía (MINER) y de Trabajo y Seguridad Social. Esta refundición supone un avance positivo en la línea de la presupuestación por programas.

La distribución por centros gestores de los créditos consolidados del programa 811 A ha sido la siguiente (en millones de Ptas.):

Los créditos del Ministerio de Industria en este programa se corresponden, excepto pequeñas dotaciones para gastos de personal, con las transferencias de capital destinadas a financiar los planes de reconversión y reindustrialización y las primas a la construcción naval.

Por su parte, los créditos del INI se destinan a la concesión de préstamos y a la adquisición de acciones de las empresas del grupo incluidas en los programas de reconversión, mientras que las dotaciones del Ministerio de Trabajo y del INEM financian las ayudas destinadas a pensiones de jubilación y otras acciones sociales derivadas de la aplicación de los planes de reestructuración.

El grado de ejecución del programa ha sido del 85%. Por capítulos el menor nivel de ejecución ha correspondido a las transferencias de capital, con un 79%, aunque como se verá más adelante, este nivel se ha elevado respecto al ejercicio anterior.

Transferencias de capital gestionadas por el MINER

En la línea de las actuaciones realizadas por el Tribunal para los Informes Anuales de 1983 y 1984, se han seleccionado para su fiscalización las transferencias de capital realizadas por el MINER con cargo a este programa para la financiación de los planes de reconversión y reindustrialización. El reparto de estas subvenciones por sectores productivos, y su comparación con el ejercicio anterior se recogen en el Anexo II.5-1.

El reparto de los créditos entre los sectores industriales no es vinculante desde el punto de vista presupuestario, por lo que en algún caso (sector de automoción) se reconocen obligaciones sin que exista crédito previsto para el mismo. El seguimiento de los créditos para cada sector se efectúa por la Oficina Presupuestaria del MINER atendiendo a la normativa aprobada en cada uno de ellos y a las certificaciones de conformidad que los centros directivos (las Direcciones Generales competentes) presentan para cada propuesta de gasto. Este seguimiento de los créditos por sectores y su centralización en la Oficina Presupuestaria supone un avance positivo respecto a la situación del ejercicio anterior descrita en el Informe Anual de 1984.

La ejecución presupuestaria global de los créditos ha sido del 79%, notablemente superior a la del ejercicio anterior, que fue del 67%. A este incremento en la ejecución presupuestaria ha contribuido especialmente la aplicación de la Orden de Presidencia del Gobierno de 21 de mayo de 1984, por la que se aprobó una simplificación de trámites para los pagos de subvenciones por reconversión industrial.

Las obligaciones reconocidas durante 1985 han experimentado un incremento respecto al ejercicio anterior del 96%, debido en gran parte a la inclusión por primera vez, como gasto del programa, de las primas a la construcción naval. Esta inclusión no parece razonable desde el punto de vista de la coherencia del programa, pues los expedientes de las primas a la construcción naval se tramitan con arreglo a una normativa distinta a la de la reconversión, y sus objetivos no se adecúan a los establecidos por los planes de reconversión y reindustrialización.

Prescindiendo de las primas a la construcción naval, las subvenciones a los diferentes sectores productivos han aumentado un 60%. Destaca el incremento del 1.345% en las subvenciones al sector naval, motivado por el comienzo de la segunda fase de su reconversión. La insuficiencia de las ayudas instrumentadas durante la primera fase conducen a la promulgación del Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, como norma básica del sector, y a la aprobación durante 1985 de los planes de reconversión de 27 empresas acogidas al citado Real Decreto.

Otro sector con un fuerte incremento es el textil, con el 121%. Dado el retraso con el que se tramitan los expedientes en este sector, circunstancia que se comentará más adelante, las subvenciones reconocidas durante 1985 se corresponden con solicitudes de los ejercicios 1982, 1983 y 1984, período en el que se concentra la mayor parte de las peticiones de acogimiento al Real Decreto 2010/1981, de reconversión del sector.

En algunos sectores se han concedido subvenciones por primera vez durante 1985, como consecuencia de la aprobación de sus correspondientes planes. En otros sectores se ha producido una disminución en las subvenciones, dado que se encuentran en las fases finales de sus procesos de reconversión.

Destino del gasto

El Tribunal ha seleccionado para su fiscalización una muestra de expedientes de subvenciones que representan el 75% del importe total de las obligaciones reconocidas en el ejercicio. Los objetivos del análisis han sido la verificación de la regularidad de la subvención y del cumplimiento de las normas generales y particulares por las empresas subvencionadas, y la comprobación de los procedimientos utilizados por el MINER para el seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de reconversión. En el Anexo II.5-2 se detallan las subvenciones concedidas a cada sector, la muestra fiscalizada y el destino real de las subvenciones libradas en los expedientes fiscalizados.

Como se observa, sobre una muestra fiscalizada de 45.222 millones de Ptas., un total de 34.248 millones (76%) corresponde a subvenciones cuyo des-

tino ha sido la financiación de operaciones corrientes. Esta circunstancia, comentada en el Informe Anual de 1984, aparte de desvirtuar la clasificación económica del gasto, muestra que el esfuerzo presupuestario sigue concentrándose, al igual que en ejercicios anteriores, más en el saneamiento económico de las empresas que en su capitalización.

Las subvenciones destinadas al saneamiento finan-

Sociedad de Reconversión Naval (SORENA)	19 millones de Ptas.
Gerencia del Plan de Reconversión Naval	20 millones de Ptas.
Gerencia del Plan de Reconversión Textil	46 millones de Ptas.
Centro de Diseño y Moda (CEDISMODA)	50 millones de Ptas.
Total	135 millones de Ptas.

Las dotaciones presupuestarias para gastos de funcionamiento de estos entes debían haber sido libradas con cargo a los créditos para operaciones corrientes del MINER. Se produce la circunstancia, además, de que las Gerencias de los sectores naval y textil se han financiado, aparte de las dotaciones citadas, con cuotas recaudadas de las empresas acogidas a los planes de reconversión con motivo de los gastos ocasionados por el análisis de las solicitudes de subvenciones y el seguimiento de la ejecución de los planes. Los centros gestores del MINER consideran que estas cuotas tienen carácter de ingresos en régimen de derecho privado, aunque para este Tribunal, como ya se señaló en el Informe Anual de 1984, estos ingresos participan de la naturaleza de las tasas, por lo que su creación y la determinación de sus elementos esenciales están sometidos al principio de reserva de la ley, no pudiendo considerarse suficiente sustento

Al fondo de Promoción de Empleo del sector	1.835 millones de Ptas.
A diversos astilleros para indemnizaciones laborales	25 millones de Ptas.
Total	1.860 millones de Ptas.

El resto, un total de 4.290 millones de Ptas., permanecía como remanente y fue invertido por PYMAR en activos financieros de alta liquidez hasta su reparto a las empresas beneficiadas. Este procedimiento de asignación de las subvenciones, aún cuando no supone infracción de la normativa vigente, no parece congruente con la tramitación presupuestaria ordinaria de las ayudas a la reconversión, en la medida en que el citado remanente de 4.290 millones de Ptas. no ha supuesto realmente un gasto del ejercicio en subvención a la reconversión, sino una aportación de fondos a una sociedad intermediaria. Habría resultado más ortodoxo librar únicamente las subvenciones que podían

ser distribuidas inmediatamente a las empresas, y utilizar, en todo caso, las facultades que permite el art. 61 de la Ley General Presupuestaria para comprometer gastos que se extiendan en ejercicios posteriores.

normativo los Reales Decretos 1271/1984, de 13 de junio, y 2010/1981, de 3 de agosto, en los que tales cuotas se contemplan. La recaudación por estos conceptos ha importado 72 millones de Ptas. para la Gerencia del Plan Naval y 232 millones de Ptas. para la Gerencia del Plan Textil.

La subvención destinada al saneamiento laboral del sector naval, por un importe de 6.150 millones de Ptas., ha sido percibida por la Sociedad Anónima de Reconversión de Pequeños y Medianos Astilleros (PYMAR), creada por el Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, entre cuyas funciones está la canalización y distribución de las subvenciones concedidas para la reconversión del sector naval. Al finalizar el ejercicio de 1985, la sociedad PYMAR había distribuido únicamente el 30% del total de la subvención, con el siguiente reparto:

Al amparo de lo establecido en el art. 22 de la Ley 27/1984, de reconversión y reindustrialización, se creó el Fondo de Promoción de Empleo del Sector Aceros Especiales, con los objetivos de mejorar la intensidad de la protección por desempleo y jubilación anticipada de los trabajadores del sector afectados por la reconversión, y la promoción de su reempleo. Este

Fondo se ha financiado durante 1985, entre otros ingresos, por transferencias del MINER imputadas a este programa de 1.850 millones de Ptas.

Las ayudas tramitadas durante 1985 por este Fondo han ascendido a 1.117 millones de Ptas., con el siguiente desglose:

Complemento de prestaciones de desempleo	546 millones de Ptas.
Complemento de cotizaciones de la Seguridad Social	15 millones de Ptas.
Complemento de jubilación anticipada	54 millones de Ptas.
Indemnizaciones por recolocaciones y bajas	473 millones de Ptas.
Formación y reciclaje de los trabajadores	29 millones de Ptas.
Total	1.117 millones de Ptas.

Gestión de las subvenciones

En general, las empresas que han percibido subvenciones en el ejercicio de 1985 cumplían los requisitos previos exigibles para acceder a las mismas, tanto los generales definidos en la Ley 27/1984, de 26 de julio, reguladora del proceso de reconversión industrial, como los particulares establecidos en los diferentes Reales Decretos de reconversión de cada sector.

Sin embargo, ha sido frecuente el incumplimiento de los procedimientos de control y seguimiento definidos en el art. 33 de la citada Ley 27/1984, especialmente en lo referente a la presentación anual por las empresas a la Administración de un informe que especifique el estado de cumplimiento de los objetivos previstos y de los compromisos contraídos. Solo en algunos casos tales informes han sido sustituidos por auditorías externas. No obstante, puede afirmarse que, en líneas generales, de la fiscalización de los expedientes de subvención seleccionados no se deduce que el desarrollo y la ejecución por las empresas de los planes de reconversión hayan sido objeto del seguimiento necesario para que, por parte del MINER, pueda analizarse el grado de cumplimiento de los objetivos de los planes, evaluarse las eventuales desviaciones y procederse, en su caso, a la adopción de las medidas oportunas.

Los plazos transcurridos en la tramitación de los expedientes y en la ordenación del pago han disminuido respecto al ejercicio anterior en términos generales en los diferentes sectores, lo que ha conllevado a una elevación del grado de ejecución de los créditos presupuestarios. Esta aceleración de los trámites se ha debido, en buena parte, a la puesta en práctica, como ya se ha indicado, de la Orden de Presidencia de Gobierno de 21 de mayo de 1984, en cuyo apartado b) 1.2 de su Anexo se contienen nuevas normas para la tramitación de las subvenciones a las empresas acogidas a los planes de reconversión industrial. No obstante, los plazos continúan siendo excesivamente largos, especialmente en sectores como el textil en el que, para los expedientes fiscalizados, se ha observado que transcurre un período medio de veinticinco meses entre la solicitud por la empresa de

la subvención y el libramiento de ésta. Resulta conveniente que, sin perjuicio del análisis detallado de las solicitudes de las empresas y del cumplimiento de los requisitos previos exigibles, pueda agilizarse su tramitación al objeto de que las ayudas económicas puedan cumplir los fines para los que están previstas.

Cumplimiento de los objetivos

Entre éstos pueden distinguirse por una parte, los genéricos, y por otra los específicos del ejercicio y de cada sector. Respecto a los objetivos generales es difícil determinar el grado de cumplimiento, pues se trata de fines a medio y largo plazo que pueden resumirse en situar a la industria española, al final del proceso de reconversión, en condiciones de competitividad internacional.

En lo que se refiere a objetivos específicos del ejercicio para cada sector, debe indicarse en primer lugar que el MINER no ha efectuado un seguimiento completo de su cumplimiento. En las Alegaciones de los centros gestores se mencionan informes de seguimiento referidos a dos sectores, de los cuales este Tribunal no tuvo conocimiento durante la fiscalización correspondiente. Se ha comprobado, incluso, que para ciertos sectores, como los de aceros comunes, naval, componentes electrónicos y grupo ERT la memoria del programa no definía objetivos ni indicadores específicos para el ejercicio. Respecto del resto de los sectores, y a través de la información disponible sobre indicadores económicos básicos, como son los relativos a facturación, exportaciones, costes financieros, costes de personal, productividad y cash-flow, puede apreciarse, en general, un resultado y evolución positivos a lo largo de 1985.

Mención aparte merecen los objetivos específicos que se refieren a la evolución de las plantillas de personal en los diferentes sectores en reconversión. El siguiente cuadro recoge la plantilla de cada sector al inicio del proceso de reconversión, la plantilla final establecida como objetivo y la existente al final de 1985:

	Plantilla inicial (1)	Plantilla final-objetivo (2)	Plantilla 31-12-85 (3)	Grado de cumplimiento (1) - (3) % (1) - (2) %
Siderurgia Integral	42.837	25.570	31.711	64%
Aceros especiales	13.744	6.919	9.882	57%
Naval-grandes astilleros	21.920	14.019	13.745	103%
Naval-peq. y med. astill.	15.427	10.223	10.265	99%
Línea Blanca	23.869	11.190	14.507	74%
Equipo eléctrico automoc.	6.720	5.378	5.402	98%
Componentes electrónicos	3.744	2.200	2.360	90%
Grupo ITT	18.681	17.224	18.158	36%
Textil	97.494	88.148	89.727	83%
Grupo ERT	10.242	7.990	8.662	70%
Asturiana del Zinc	2.843	2.494	2.494	100%
Semitransformados cobre	4.503	3.430	3.401	103%
Total	262.024	194.785	210.314	77%

El objetivo consiste en disminuir la plantilla laboral de los sectores afectados por la reconversión desde 262.024 empleados hasta 194.785, es decir, una reducción porcentual del 26% de las plantillas iniciales. El ajuste laboral programado es muy desigual según los sectores, de forma que entre el naval, la siderurgia integral, la línea blanca y el textil concentran el 78% del ajuste en términos absolutos. En términos relativos destacan los sectores de línea blanca y aceros especiales, en los que al final de la reconversión las plantillas deben haberse reducido en un 53% y un 50% respectivamente.

Al finalizar el ejercicio de 1985 se había realizado el 77% del ajuste laboral previsto para todo el proceso de reconversión, lo que puede considerarse un ritmo avanzado. Destaca, sin embargo, que entre los sectores en los que el ajuste está siendo más lento se encuentran algunos en los que la disminución de plantillas prevista es mayor tanto en términos absolutos como relativos (aceros especiales, siderurgia integral). En otros sectores, en cambio, el ajuste producido hasta finales de 1985 había ido más allá de las previsiones.

En definitiva, cabe afirmar que a finales de 1985 el ajuste laboral producido alcanzó unos niveles bastante avanzados respecto a las previsiones para todo el proceso de reconversión. Esta circunstancia debe poder permitir una liberación de recursos presupuestarios comprometidos en el saneamiento laboral para poder concentrar los esfuerzos en los aspectos auténticamente reindustrializadores y de capitalización e innovación de las empresas.

Coste diferencial de prestaciones de desempleo	10.550 millones de Ptas.
Coste diferencial de cotizaciones Seguridad Social	4.216 millones de Ptas.
Total	14.766 millones de Ptas.

Referencia a las ayudas gestionadas por el INEM

Con cargo al programa 823 A se han imputado un total de 9.263 millones de Ptas., en términos de obligaciones reconocidas, por subvenciones del INEM en acciones sociales derivadas de la aplicación de los planes de reconversión. Estas ayudas se han destinado a financiar el coste diferencial entre, por un lado, las prestaciones por desempleo y cotizaciones a la Seguridad Social que corresponderían a los trabajadores afectados por dichos planes en caso de que se hubiera aplicado la normativa general y, por otro, las prestaciones y cotizaciones que se derivan de la aplicación de la normativa especial sobre reconversión, que prevé para dichos trabajadores la protección por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial por el período máximo legal con independencia de las cotizaciones que tengan acreditadas.

El coste estimado por el INEM hasta final de 1985 por estas ayudas se ha elevado a 14.766 millones de Ptas., de los cuales se han aplicado al presupuesto únicamente los citados 9.263 millones de Ptas., instrumentándose los 5.503 millones de Ptas. restantes como operaciones extrapresupuestarias por falta de crédito. Este último importe se aplicó presupuestariamente en 1988 mediante una modificación de créditos realizada al amparo de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

El desglose por líneas de ayuda del coste diferencial calculado por el INEM es el siguiente:

El importe aplicado al Presupuesto lo ha sido en su totalidad al concepto 488, «Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro», cuando la parte correspondiente al coste de cotizaciones de Seguridad Social debía haber sido impu-

tado al 420, «Cuotas de beneficiarios de prestaciones complementarias».

El desglose por sectores de las ayudas por prestación y cotización ha sido el siguiente:

Importe de las subvenciones (millones de Ptas.)				
	Número beneficiarios	Prestación	Cotización	Total
Siderurgia integral	2.052	93	49	142
Aceros especiales	3.515	732	358	1.090
Aceros comunes	486	213	91	304
Construcción naval	27.602	7.636	2.881	10.517
Línea blanca	3.612	1.364	687	2.051
Componentes electrónicos	703	148	50	198
Grupo ITT	2.496	349	86	435
Otros	79	15	14	29
Total	40.545	10.550	4.216	14.766

Otras ayudas a la reconversión: crédito oficial y beneficios fiscales

Junto a las dotaciones presupuestarias del programa 811 A, las ayudas a la reconversión han consistido de beneficios fiscales y créditos oficiales, instrumentados ambos según lo dispuesto en la Ley 27/1984, reguladora general del proceso de reconversión.

— Crédito oficial

Respecto al crédito oficial, el ejercicio de 1985 es el culminante en cuanto al volumen de recursos com-

prometidos por el Banco de Crédito Industrial (BCI), con un total, en términos de concesiones netas, de 134.347 millones de Ptas. En estos créditos el BCI ejerce exclusivamente funciones de instrumentalización de las operaciones que previamente han sido aprobadas por el Gobierno.

El siguiente cuadro muestra el desglose por sectores de las concesiones netas del ejercicio de 1985, clasificados entre créditos con garantía subsidiaria del Tesoro, (art. 9 de la Ley 27/1984), créditos sin dicha garantía, créditos participativos y avales (millones de Ptas.):

	Créditos				Total
	Con garantía	Sin garantía	Participativos	Avales	
Siderurgia Integral	34.620	—	18.500	26.200	79.320
Aceros Especiales	2.000	—	18.862	3.000	23.862
Aceros Comunes	4.925	—	11.216	—	16.141
Naval	1.200	—	—	—	1.200
Línea Blanca	1.156	—	535	1.050	2.741
Equipo Eléct. Automoción	—	—	—	3.002	3.002
Forja pesada	212	—	—	—	212
Textil	745	2.812	—	2.175	5.732
Semitransformados cobre	—	—	—	187	187
Empresas a título individ.	—	1.950	—	—	1.950
Total	44.858	4.762	49.113	35.614	134.347

Gran parte de los importes concedidos a lo largo de 1985 no se habían traducido aún, al finalizar el ejercicio, en disposiciones, las cuales deberían ir teniendo lugar a medida que vayan realizándose las inversiones previstas en cada plan de reconversión. Así,

las formalizaciones, que marcan en realidad el inicio de la efectividad de los préstamos o de los avales, producidas durante 1985, bien sean referidas a concesiones del ejercicio o de ejercicios anteriores, ascienden a 118.277 millones de Ptas., con el siguiente desglose:

Créditos con garantía subsidiaria del Tesoro	48.099 millones de Ptas.
Créditos sin garantía subsidiaria del Tesoro	4.971 millones de Ptas.
Créditos participativos	24.175 millones de Ptas.
Avales	41.032 millones de Ptas.
Total	118.277 millones de Ptas.

Durante el ejercicio de 1985 se han satisfecho, además, avales por un importe de 1.910 millones de Ptas.

Al finalizar el ejercicio de 1985 las cuentas de créditos a la reconversión del BCI recogían los siguientes importes:

Créditos con garantía subsidiaria del Tesoro	74.627 millones de Ptas.
Créditos sin garantía subsidiaria del Tesoro	21.895 millones de Ptas.
Créditos participativos	39.645 millones de Ptas.
Créditos siderurgia integral (excepcionales)	34.500 millones de Ptas.
Total	170.667 millones de Ptas.

De la fiscalización efectuada respecto a los créditos y avales formalizados se deduce que se ha cumplido, en términos generales, la normativa aplicable respecto a la concesión y a la tramitación. El análisis del cumplimiento de los requisitos previos a la concesión corresponde a los órganos ejecutivos de los planes de reconversión, no al BCI, que se limita a solicitar, como condición necesaria para la formalización, el preceptivo informe del órgano ejecutivo correspondiente. De igual manera, el seguimiento de la aplicación de los créditos no es competencia del BCI, sino de las comisiones de control y gerencia de cada sector. En este sentido, dado que los créditos oficiales y los avales se enmarcan en el conjunto de ayudas a la reconversión, su eficacia está condicionada por las

deficiencias generales de seguimiento de los planes expuestas anteriormente.

— Beneficios fiscales

La Secretaría General de Hacienda no ha podido facilitar a este Tribunal el importe global al que han ascendido los beneficios fiscales aplicados a las empresas en desarrollo de la normativa de la reconversión. Tales beneficios se materializan fundamentalmente a través del procedimiento de autoliquidación de los impuestos, y ese centro directivo argumenta que la determinación del importe concreto de los mismos requeriría actuaciones de comprobación de la situación tributaria de las empresas.

NOTAS

¹ No se incluyen los gastos contraídos por «Universidad de Barcelona», «Universidad Autónoma de Barcelona», «Universidad Politécnica de Barcelona» y «Universidad del País Vasco» por haber sido transferidos a las respectivas CC.AA. por RR.DD. 305/1985, de 6 de febrero y 1014/1985, de 25 de mayo, respectivamente.

² La diferencia con el importe que figura en el Anexo I-20 se debe a que la cuenta del extinguido Organismo «Teatros Nacionales y Festivales de España», por los motivos que se exponen en el Análisis de la Cuenta General, no fue incluida en los Estados Agregados de los Organismos Autónomos Comerciales, por lo que su ejecución presupuestaria no figura en dicho Anexo.

³ La diferencia con el importe que figura en el Anexo I-20 se debe a que las cuentas de los Organismos «Patronato de Casas del Ministerio de Educación y Ciencia», «Teatros Nacionales y Festivales de España», «Patronato de Promoción de la Formación Profesional» e «Instituto Nacional de Educación Especial», por los motivos que se exponen en el Análisis de la Cuenta General, no fueron incluidas en los Estados Agregados de los Organismos Autónomos, por lo que su ejecución presupuestaria no figura en dicho Anexo.

⁴ La diferencia con el importe que figura en el Anexo I-20 se debe a que la cuenta del extinguido Organismo «Teatros Nacionales y Festivales de España», así como los de «Patronato de Promoción de Formación Profesional» e «Instituto Nacional de Educación Especial», por los motivos que se exponen en el Análisis de la Cuenta General, no fueron incluidas en los Estados Agregados de los Organismos Autónomos, por lo que su ejecución presupuestaria no figura en dicho Anexo.

⁵ La diferencia con el importe que figura en el Anexo I-20 se debe a que la cuenta de la Junta del Puerto de Alicante, por los motivos que se exponen en el Análisis de la Cuenta General, no fue incluida en los Estados Agregados de los Organismos Autónomos Comerciales, por lo que su ejecución presupuestaria no figura en dicho Anexo, pero sí es tenida en cuenta en el análisis del grupo 5.

⁶ Aún cuando la cancelación de estos anticipos se aplica contablemente como «Transferencias corrientes a empresas públicas y otros entes públicos», se trata de verdaderas subvenciones a empresas privadas, por lo que la imputación presupuestaria, con arreglo a la clasificación económica, es incorrecta. En el epígrafe I del Sector público Estatal de este Informe Anual referido al Análisis de la Cuenta General del Estado, se formulan determinadas observaciones sobre esta operación.

⁷ Gestionado principalmente por el Instituto de Crédito Oficial, nos remitimos en este punto al apartado de este Informe Anual, en el que se formulan los resultados derivados del examen y comprobación de las cuentas, tanto de este Organismo como de la Caja Postal de Ahorros, centro gestor del segundo de los programas de esta subfunción, «Promoción del Ahorro», que supuso un gasto en 1985 de 42.681 millones de Ptas.

⁸ Distinta de la vertiente social —autorizaciones, homologaciones, inspección, etc.— que corresponde a servicios integrados en el Ministerio del Interior.

⁹ Debe tenerse presente que la gestión privada del juego (bingos, casinos y máquinas recreativas y de azar especialmente) supuso en 1985 unos ingresos para el Estado, en concepto de tasas fiscales, próximos a 41.000 millones de Ptas., cifra ésta que no incluye los rendimientos correspondientes a las Comunidades Autónomas que ya habían sido objeto de cesión (Cataluña,

Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura, Galicia, Valencia, Castilla-León y Castilla-La Mancha).

¹⁰ Transferencias al Estado. Véase el apartado I del Sector Público Estatal de este Informe Anual en el relativo a su formalización al presupuesto de ingresos del Estado.

¹¹ Mediante el Real Decreto 918/1985 se establece una nueva distribución de la recaudación. De los dos sistemas vigentes en 1985 resultan las siguientes cantidades devengadas por los destinatarios de estas transferencias: Consejo Superior de Deportes, 14.755 millones; Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas uniprovinciales, 6.769 millones; y Federación Española de Fútbol/Liga de Fútbol Profesional, 616 millones de Ptas.

¹² Al ser muy diferentes las actividades, objetivos y unidades gestoras enmarcados en el programa homónimo de 1984, no resultan comparables ambos programas a efectos de analizar las variaciones interanuales.

¹³ Los créditos transferidos proceden del concepto 120, de retribuciones de funcionarios. Aun cuando las transferencias realizadas se acomodaban a la normativa vigente, el destino más adecuado de estas dotaciones no utilizadas en los programas de procedencia —fundamentalmente el de Gestión de tributos internos— era el programa de Imprevistos y funciones no clasificadas, para su reasignación, en su caso, o para ir absorbiendo el crédito inicial negativo de este programa en el mismo concepto 120, por racionalización en la cobertura de vacantes de funcionarios, creado con este fin.

¹⁴ De acuerdo con el art. 128 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, la FNMT se transforma en una Entidad de derecho público de las previstas en el art. 6.1.b) de la Ley General Presupuestaria.

¹⁵ Este programa no financia todas las demandas de créditos derivadas de imprevisiones de los presupuestos inicialmente aprobados, ya que todos los programas han hecho uso de las autorizaciones de la legislación presupuestaria para efectuar modificaciones de créditos sin acudir necesariamente al programa 631 K. Tampoco se han financiado con cargo a este programa los gastos referentes a ejercicios anteriores, cuya imputación se efectúa también dentro de los correspondientes programas del ejercicio.

¹⁶ Al programa 631 K se imputan, entre otras partidas, dotaciones del complemento familiar, que también se hallan presentes en el resto de programas. Por contra, se imputa a este programa la totalidad de la cuota patronal del régimen especial de la Seguridad Social de los funcionarios, la cual debería formar parte del coste de cada programa de gasto, al igual que ocurre con la cuota patronal del régimen general de la Seguridad Social.

¹⁷ Esta cifra difiere de la que se contiene en el Anexo I-20 debido a que las cuentas del «Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios» y del «Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección Fitopatológica» no fueron incluidas en los Estados Agregados de los Organismos Autónomos Administrativos, por lo que su ejecución presupuestaria no figura en dicho Anexo, pero sí es tenida en cuenta en el análisis del Grupo 7.

¹⁸ El sistema de gestión de las cuotas agrarias de la Seguridad Social se ha modificado con la entrada en vigor, a partir de 1987, del nuevo sistema de recaudación, mediante el cual el pago de las cuotas se realiza en entidades financieras.

¹⁹ En la actualidad este Organismo tiene carácter comercial y ostenta la denominación de «Instituto Tecnológico y Geométrico de España (ITGE)».

III. ANALISIS ESPECIAL DE PERSONAL Y SUBVENCIONES

Aun cuando la labor fiscalizadora realizada por este Tribunal sobre el conjunto de gastos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos se ha centrado fundamentalmente en el aspecto funcional, respondiendo a este enfoque el contenido del epígrafe II de este Informe, se ha procedido asimismo a realizar determinados análisis especiales, desde una perspectiva horizontal, sobre los gastos de personal y de transferencias (Capítulos 1º, 4º y 7º de la clasificación económica de los gastos presupuestarios).

III.1. GASTOS DE PERSONAL

III.1.1. Las dotaciones presupuestarias

Según el art. 14.3 de la Ley 30/84 de 2 de agosto de medidas para la reforma de la función pública las plantillas de personal serán las que resulten de las dotaciones presupuestarias. A continuación se analiza, ante su importancia, el cumplimiento y aplicación de este precepto en el ejercicio.

III.1.1.1. Los ajustes previos

La Disposición Final Tercera de la Ley de Presupuestos autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda a realizar las modificaciones presupuestarias precisas para ajustar los créditos de personal a los efectivos existentes el 1 de enero de 1985 en los diferentes programas, servicios y organismos. Se ha comprobado retraso en la realización de estos ajustes que en algunos casos significativos lo han sido en los dos últimos meses del año (Ministerios del Interior por 4.172 millones de Ptas., y de Educación y Ciencia por 1.041 millones), como expresamente se pone de manifiesto en las Alegaciones del Gobierno al reconocer la imposibilidad práctica de efectuar las modifi-

caciones presupuestarias que específicamente prevé aquella norma en las fechas en que hubieran sido racionales, para distinguirlas de las derivadas de alteraciones sobrevenidas a lo largo del ejercicio.

Asimismo se ha efectuado una interpretación amplia de la citada disposición habiéndose constatado que mediante ajustes previos: se han incrementado dotaciones presupuestarias (con créditos del programa de imprevistos 631-K, o a través de financiación con ingresos), se han ajustado entre sí créditos de diferentes conceptos del capítulo 1º e incluso se han alterado dotaciones limitativas con créditos ampliables.

III.1.1.2. Modificación de plantillas y créditos

Se ha comprobado la existencia de incremento de plantillas del personal funcionario de determinados Organismos Autónomos Administrativos, superiores a las dotaciones presupuestarias, condición exigida por el citado art. 14.3 de la Ley 30/84, si bien es de señalar que el art. 22 de la Ley de Presupuestos autoriza al Ejecutivo a la modificación de plantillas pero con referencia al personal laboral, colectivo que ha sido igualmente objeto de modificaciones en aumento financiadas indebidamente, en ocasiones, con cargo a los créditos del programa de imprevistos y no por las vías establecidas en el citado art. 22.2 de la Ley —reducción de otros créditos de personal u obtención de ingresos adicionales.

Por otra parte es necesario reiterar la observación de este Tribunal sobre el desajuste entre las previsiones y la realidad en los créditos de personal de la Dirección General de Correos que suponen elevadas modificaciones presupuestarias tanto para atender atrasos (3.400 millones de Ptas.) como para contratar personal ante la falta de cobertura de las dotaciones de personal funcionario —ver el apartado II.2 de este Informe referido a la fiscalización de la Dirección General de Correos.

La existencia del saldo inicial negativo de 20.000 millones de Ptas. en la aplicación 31.02.631 K.120.09 —por racionalización en la cobertura de vacantes del personal funcionario— precisó en 31 de diciembre de 8.968 millones de Ptas. de transferencias de crédito positivas para proceder a su cancelación, de los que 1.448 millones no provenían de créditos del personal funcionario.

III.1.2. El cumplimiento de la legalidad en la ejecución del presupuesto de la Administración del Estado

III.1.2.1. Aplicaciones indebidas

Se han detectado determinadas imputaciones presupuestarias de gastos de personal que se han efectuado sin un correcto cumplimiento del art. 59 de la Ley General Presupuestaria —principio de especificación— y del art. 24 de la Ley de presupuestos de este ejercicio. Así se han abonado remuneraciones a determinado personal del Organismo autónomo «Aeropuertos Nacionales» por cuenta de la Dirección General de Aviación Civil (retribuciones complementarias del personal militar y gratificaciones de escolta militar, todos ellos en destinos civiles) incumpliendo, asimismo, lo indicado por la circular 1/1984, de 15 de octubre, de la Presidencia del Gobierno que ordena aplicar los trienios con cargo al presupuesto del Organismo en que preste sus servicios.

Por otra parte y con cargo al Capítulo 1º, se han observado satisfacción de prestaciones por servicios mas propias del Capítulo 2º, —esencialmente celebración de trabajos específicos—, lo que implica incorrecta aplicación de la clasificación económica, también detectada en la alteración de los conceptos presupuestarios de personal laboral eventual, pensiones y otras remuneraciones complementarias.

Asimismo, los gastos de personal por incentivos y complementos de dedicación exclusiva, se debían abonar —según preveía la Disposición adicional novena 3 de la Ley de presupuestos y la clasificación económica de los gastos— con cargo a créditos de los conceptos 150 y 151 destinados a retribuir el incentivo al rendimiento; no obstante la O.M. de Economía y Hacienda de 2 de enero de 1985 disponía que —con excepción de los complementos de dedicación exclusiva que se aplicarían a los conceptos del art. 15 que preveía la Ley— los incentivos y gratificaciones se abonarían durante el ejercicio al art. 12 del capítulo de gastos de personal para, mediante modificaciones posteriores, ser imputados finalmente al art. 15 como exigía la Ley de Presupuestos. Esta imputación final no se produjo dado que las obligaciones que aparecen contabilizadas en la aplicación 150 al final del ejercicio suponen exclusivamente 5.115 millones de

Ptas. muy inferior a las cantidades satisfechas en concepto de productividad.

Por último, destaca el hecho de que las obligaciones por complemento familiar se apliquen indistintamente tanto a los diferentes programas donde figuran las dotaciones, como a la Sección 31 donde figuran los créditos para «funciones no clasificadas», así como la incongruencia que supone la inclusión en los diferentes programas de las aportaciones por cuotas al régimen General de la Seguridad Social en tanto que figuran las dotaciones correspondientes a los Regímenes Especiales en el programa 631-K como gastos de función no clasificada.

III.1.2.2. Remuneraciones

Como se comenta en el Informe de este Tribunal de 1983 las retribuciones en especie, cuyos créditos iniciales ascienden en este ejercicio a 5.130 millones de Ptas., precisan de una ordenación jurídica con el rango normativo adecuado que uniforme aquellas que se consideren de necesaria o equitativa subsistencia por casa vivienda, bonificaciones en billetes de medios de locomoción, indemnizaciones por vestuario, etc. Dicho concepto se ve ampliado por el contenido de la rúbrica 162, que bajo la denominación de Gastos Sociales de funcionarios y personal no laboral incluye casos claros de retribuciones en especie.

Las dotaciones iniciales para la contratación de personal eventual de carácter laboral —concepto 131— fueron incrementadas en un 533%, ascendiendo las obligaciones contraídas a 3.500 millones de Ptas.. Se han detectado casos, de entre las retribuciones abonadas al personal laboral, en que no consta haberse emitido el preceptivo informe de la Dirección General de Gastos de Personal ordenado por el art. 20 de la Ley de Presupuestos. (En cuanto a las insuficiencias crediticias en las dotaciones de este personal laboral y en régimen de derecho administrativo —conceptos 130 y 141— han sido anteriormente analizados dentro del apartado II.3 de este Informe a través de la fiscalización del programa 631 K).

El programa 142-A, Tribunales de Justicia, tenía en el concepto 141 una dotación de 196 millones de Ptas., que se incrementó para poder atender obligaciones de 2.238 millones derivadas de las sustituciones de Jueces y Magistrados, fundamentalmente realizadas por el propio personal de carrera jubilado forzoso.

III.1.2.3. Obligaciones Sociales

En el análisis del cumplimiento de la legalidad en los gastos de personal por obligaciones sociales se han puesto de manifiesto que gratificaciones percibidas

por funcionarios que compatibilizan legalmente su actividad con la docente, producían indebidas cotizaciones por aquellas al Régimen General de la Seguridad Social.

Por otra parte en el nuevo código de la clasificación económica de los gastos del Estado de 1985 se imputan a los conceptos 162 y 163, determinados gastos que en las anteriores estructuras económicas venían considerados como de «compra de bienes corrientes y prestación de servicios» y dotados en el Capítulo 2 del Presupuesto. Dada la amplitud de gastos imputables a estos conceptos se hace conveniente precisar que su adecuada utilización no debería convertir estas rúbricas (gastos por preparación de oposiciones, primas por seguro de vida y accidentes no justificados, etc.) en complementarias del concepto 121 —Remuneraciones en especie— ni aplicarse como tales gastos «sociales» del personal no laboral, los gastos de transporte aéreo de los altos cargos.

III.1.2.4. Personal que presta sus servicios en el extranjero

Se ha detectado la concesión de dotaciones adicionales al Ministerio de Asuntos Exteriores para asumir atrasos de cuotas sociales de años anteriores del personal no funcionario por más de 600 millones de Ptas. Asimismo se han librado fondos a justificar a favor del Habilitado del ministerio de Trabajo y Seguridad Social para satisfacer la cuota patronal de Previsión Social del personal en el exterior prescindiendo del procedimiento centralizado establecido al efecto para pagos en el extranjero. Por último hay que reseñar que las obligaciones contraídas en 1985 por la «asignación por destino en el extranjero» ascendieron en el presente ejercicio a 9.902 millones de Ptas., siendo pertinente efectuar similares observaciones a las realizadas en el Informe correspondiente a 1984.

III.2. SUBVENCIONES Y AYUDAS AL SECTOR PRIVADO

Los gastos de transferencia objeto de especial análisis por este Tribunal se han centrado fundamentalmente en las subvenciones y ayudas otorgadas al sector privado (Empresas privadas y Familias e Instituciones sin fines de lucro). Encuadradas en los distintos programas de gasto, tales transferencias coadyuvan a la consecución de los objetivos previstos en aquellos sectores o actividades donde el sector privado juega un papel esencial.

Para 1985 el Estado disponía de unos créditos iniciales de 438.888 millones de Ptas. destinados a subvencionar al sector privado, lo que representaba más del 10% de su Presupuesto total. Estos créditos apa-

recían consignados en los arts. 47 y 48, para las transferencias corrientes, y en los arts. 77 y 78, para las transferencias de capital. En los Anexos III-2.1 y III-2.2 figuran las obligaciones reconocidas a las distintas Secciones y Artículos presupuestarios por causa de estas prestaciones sin contrapartida directa.

En los apartados siguientes se reflejan los resultados derivados del análisis de la normativa y procedimientos de concesión de las subvenciones y ayudas así como las principales observaciones relativas a la gestión de los correspondientes créditos presupuestarios, justificación y seguimiento de las subvenciones concedidas.

III.2.1. Normativa y procedimientos de concesión de subvenciones y ayudas

La Ley de Presupuestos para 1985, en la Disposición Adicional 15ª, reitera los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión de ayudas y subvenciones que no tengan asignación nominativa, cuyo antecedente próximo fue la Ley de Presupuestos del ejercicio 1984, y ordena, en su caso, su regulación a los Ministerios. Esta potestad reglamentaria exclusiva del titular del Departamento responsable de la política subvencional, ha sido ejercida sin autorización suficiente por órganos inferiores, a través de diversas Resoluciones, bien de carácter sustantivo, bien formando parte del contenido de las convocatorias de cada Centro Directivo.

En determinadas ocasiones, la tardía aparición de las disposiciones reguladoras ha determinado una muy baja o nula ejecución de los créditos presupuestarios autorizados. Cabe mencionar en este sentido la subvención «a los tipos de interés de créditos para renovación del parque de vehículos, servicio público por carreteras», cuya Orden ministerial reguladora (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones) es de fecha 12 de noviembre de 1985, así como la subvención para «ordenación y mejora de los sectores productivos agrícolas» (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). Determinadas líneas de la subvención de este último Ministerio para «Ordenación y regulación del empleo de medios de producción agraria» continúan sin regulación aún en 1989.

La figura del convenio de colaboración, a la que frecuentemente se acude para fomentar las actividades económicas privadas de interés público a través de las subvenciones públicas, tiene en los arts. 2, 7 y 3 de la Ley de Contratos del Estado su base normativa, estableciendo el art. 10 del Reglamento de dicha Ley las limitaciones al alto grado de libertad del que ordinariamente gozan las convenciones sobre la economía concertada. La falta de remisión en los convenios a estas bases en cada una de las disposiciones normativas ha ocasionado que no se hayan tenido

siempre presentes las reglas sobre preparación, competencia y adjudicación atendiendo a los criterios de publicidad y concurrencia.

Otras circunstancias destacables resultantes del examen de las convocatorias de subvenciones y ayudas son:

— Los plazos de solicitud son heterogéneos sin razón aparente y, en alguna ocasión, claramente insuficientes para posibilitar una adecuada decisión de los interesados, como concretamente ocurre con la Resolución de 30-1-85 de la Dirección General de Programación Educadora, sobre Escuelas Viajeras.

— No constituye la regla general, como procedería, una precisión detallada de los requisitos mínimos necesarios para la concesión de la subvención o ayuda, lo que posibilita una excesiva discrecionalidad a la ulterior decisión administrativa, así como tampoco existen con carácter general las oportunas previsiones accesorias que faciliten los procedimientos de reintegro de las subvenciones anticipadas en caso de incumplimiento total o parcial de su finalidad.

— En el sector de Teatro, en el Ministerio de Cultura; Servicio Sociales en el Ministerio de Trabajo y diversas actividades en el Ministerio de Educación y Ciencia, es notoria la falta de concurrencia en concesiones discrecionales y de cuantía flexible —Subvenciones no automáticas— que por su importe la hubieran precisado.

Por otra parte, se ha detectado un confusio nismo competencial de determinadas fases procedimentales, como es el caso de la Subcomisión de Valoración Técnica de Cinematografía, que teniendo el carácter de órgano consultivo ha contado indebidamente con la asistencia del titular del Centro directivo, órgano competente para adoptar ulteriormente la resolución pertinente, sin que resulte admisible la justificación de su presencia, como se hace constar en las Alegaciones, por la incidencia que ello puede tener en la elaboración del informe no vinculante a emitir como trámite previo a la resolución.

III.2.2. Gestión y justificación de las subvenciones y ayudas

III.2.2.1. Imputaciones presupuestarias

El análisis de que las subvenciones y ayudas se han imputado a los créditos presupuestarios adecuados ha dado el resultado que se expone a continuación:

— Según se expone en el apartado II.3 de este Informe Anual, se ha imputado como transferencias corrientes a empresas públicas y otros entes públicos la cancelación de los anticipos realizados por el Banco

de España al Tesoro por el beneficio del seguro de cambio concedido a Sociedades Concesionarias de autopistas de peaje, por un importe de 42.386 millones de Ptas., cuando su aplicación correcta es la de transferencias corrientes a empresas privadas.

— Con cargo a los créditos para transferencias a empresas privadas y familias e instituciones sin fines de lucro se han otorgado subvenciones a favor de otros Centros directivos del propio Departamento concedente y colaborado en actividades organizadas por otros Ministerios acogidos a distintos programas eludiendo las modificaciones de crédito permitidas presupuestariamente; asimismo se han imputado gastos a favor de Organismos Autónomos y demás entes públicos implicando, entre otras consecuencias, la dificultad de la consolidación del gasto.

— Con cargo a la aplicación 18.01.423 A 781 (programa de perfeccionamiento del profesorado de educación, transferencias de capital para los movimientos de renovación pedagógica) se han efectuado abonos para financiar horas de grupos de trabajo, actividad que debería haberse imputado al Capítulo 1º (conceptos 162-163) si se tratara de mejorar la preparación del personal al servicio de la Administración docente, y al Capítulo 4º en los demás casos².

— A través del Fondo Nacional para el desarrollo de la investigación científica y técnica (creado por el Decreto 3.199/1964 de 16 de octubre) se han sufragado gastos que por no tener el carácter de excepcionales no resultan encajables entre los previstos en el citado Decreto³, siendo algunos de ellos imputables a los Capítulos 2º y 4º del Presupuesto⁴.

— Se han efectuado abonos para material de prensa y estudios técnicos, cuya imputación correcta debería haber sido el Capítulo 2º. Asimismo se han aplicado al citado Capítulo y al art. 48, gastos que debieron imputarse a créditos del art. 49.

— Se han efectuado abonos para subvencionar diferencias de intereses en operaciones crediticias anejas al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones con cargo al Capítulo 7º del Presupuesto de Gastos, cuando su ubicación correcta, al tratarse de gastos de naturaleza corriente, habría sido el Capítulo 4º de la clasificación económica.

— Se ha detectado una incorrecta imputación temporal de las obligaciones anejas al pago de las subvenciones por recaudación de taquilla con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía; algunos de los abonos tienen su origen hasta en el año 1980 —cinco años antes del reconocimiento de la obligación—, contraviniendo lo dispuesto en el art. 63.2.b) de la Ley General Presupuestaria⁵.

III.2.2.2. Examen especial de la gestión de las subvenciones a sectores económicos productivos

Al objeto de profundizar en el análisis de la ejecución de los créditos presupuestarios, circunstancias determinantes de las principales desviaciones producidas, y en la verificación de la naturaleza y realidad de los gastos correspondientes, se seleccionó una muestra de las subvenciones gestionadas por los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Transportes, Turismo y Comunicaciones, que inciden directamente en los sectores económicos productivos.

La muestra comprendía 30 subvenciones, lo que supone un 27% del total de las gestionadas por dichos Departamentos ministeriales. Expresada en términos de créditos definitivos, la muestra representaba 84.677 millones de Ptas., esto es, el 44,8% de los mismos. Los principales resultados obtenidos se exponen a continuación, agrupados por Departamentos gestores.

a) Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

En las subvenciones dirigidas a empresas que adopten medidas medioambientales, la Dirección General del Medio Ambiente efectuó las transferencias a las Comunidades Autónomas, que son las que tienen encomendada la gestión de estas subvenciones. El elevado grado de ejecución de esta partida presupuestaria (1.352 millones de obligaciones reconocidas sobre unos créditos definitivos de 1.357 millones) no significa una real efectividad del gasto, toda vez que se ha podido comprobar que en las Comunidades Autónomas no ha habido una aplicación total de estos fondos a la finalidad prevista. Así, de los 206,7 millones de Ptas. transferidas a la Comunidad de Madrid, ésta no reconoció obligaciones durante 1985, a causa de la firma tardía de los convenios con las empresas afectadas, que se efectuó en diciembre del citado año. No obstante, hasta 31 de diciembre de 1988 la referida Comunidad sólo había utilizado el 69% de la dotación recibida para 1985.

El bajo grado de ejecución (40,6% sobre 13.767 millones de créditos definitivos) de la partida presupuestaria destinada a subvencionar a empresas localizadas en Grandes Áreas de Expansión Industrial y otras zonas acordadas por el Gobierno hasta un 30% de la inversión, tiene como causa principal el incumplimiento reiterado de los programas de inversiones por parte de las empresas beneficiarias, tal y como se señala en el Informe de fiscalización de estas subvenciones, elevado a las Cortes Generales por acuerdo del Pleno de este Tribunal el día 28 de septiembre de 1988. En el citado Informe se contienen las conclusiones y recomendaciones sobre este tipo de ayudas, gestionadas por la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo hasta la entrada en vigor del

Real Decreto de 3 de julio de 1985, por el que se suprime la citada Dirección General, asumiendo la Subsecretaría del Departamento las funciones relativas a la gestión de estas subvenciones.

Cabe señalar que en 1985 esta partida presupuestaria financió, mediante transferencias de crédito, insuficiencias del Plan de Costas aprobado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por importe de 1.100 millones de Ptas. y proyectos de rehabilitación de teatros encargados a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, por 333 millones de Ptas.

b) Ministerio de Industria y Energía

Las subvenciones a empresas afectadas por diferencia de precios (11.671 millones de créditos definitivos) y para financiar inversiones gestionadas por CAMPSA por cuenta del monopolio de petróleo, primer semestre de 1984 (2.544 de créditos definitivos) y segundo semestre de 1984 (2.602 millones de créditos definitivos), alcanzaron un grado de ejecución del 100%, cumpliéndose las disposiciones legales que las regulaban, caracterizándose las transferencias de capital por la coyunturalidad de las mismas, según se explica en la parte de este Informe Anual donde se recogen los resultados de fiscalización del programa 731 D.

La Dirección General de Minas manifiesta que el bajo grado de ejecución de los créditos destinados a la Reestructuración del subsector productor del carbón (el 11,1% de los 432 millones de créditos definitivos) obedeció a la circunstancia de que la mayor parte de las inversiones subvencionadas estaban, en fin de ejercicio, pendientes de verificación por parte de los técnicos de la citada dirección. Por otra parte, se ha comprobado que el gasto realizado en 1985 se corresponde con obligaciones reconocidas el 31 de diciembre de 1985 pendientes de ordenar el pago, sin la justificación oportuna, que fue completada en los primeros meses del ejercicio siguiente y pagadas en abril de 1986.

Asimismo, la citada Dirección gestionó las subvenciones para financiar actividades previstas en la Ley de Fomento de la Minería, ejecutándose tan sólo el 57,4% de los créditos definitivos (que ascendían a 1.374 millones) ya que, según explica este centro gestor, la complejidad de la tramitación administrativa dificultó la efectividad de su gestión, dándose la circunstancia de que las subvenciones que correspondían a proyectos presentados en el segundo semestre del año se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1985, del que tuvo conocimiento la citada Dirección General en el mes de enero de 1986. El plazo medio que transcurre desde la presentación de la justificación, por parte de las empresas beneficiarias, de las inversiones realizadas y el pago de la subvención era de más de cuatro meses.

El bajo grado de ejecución (27,8% sobre los 3.689 millones de créditos definitivos) de las subvenciones a empresas en relación con las directrices del PEIN (Plan Electrónico e Informático Nacional) se explica por los problemas derivados de la constitución de la empresa «Compañía Española ATT Microelectrónica», sociedad con capital de ATT y de la CNTE, que no llegó a realizarse en el año 1985, por lo que fueron anuladas las obligaciones reconocidas para subvencionar a la compañía de nueva creación, por importe de 2.541 millones de Ptas. Por otra parte, de los 951 millones de Ptas. que figuraban en la Relación Nominal de Acreedores a 31 de diciembre de 1985, referidos a esta partida presupuestaria, gestionada por la Dirección General de Electrónica e Informática, en febrero de 1989 quedan pendientes aún de ordenar el pago 31 millones de Ptas. correspondientes a diez expedientes de subvención, alguno de los cuales corresponden a proyectos que pueden darse por concluidos, por lo que la Dirección General de Electrónica y Nuevas Tecnologías, que es quien actualmente gestiona estas subvenciones, debería proceder a incoar los oportunos expedientes de caducidad de beneficios y consiguiente anulación de los saldos correspondientes.

c) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

La Dirección General de Producción Agraria gestionó ocho de las trece subvenciones seleccionadas en este Departamento ministerial, con varias líneas de ayuda en cada una de ellas. Las observaciones que pueden efectuarse sobre la gestión de las mismas son las que a continuación se exponen:

Dentro de la subvención para ordenación y regulación del empleo de medios de producción agraria (1.244 millones de créditos definitivos) permaneció inactiva la línea de actuación «Instalaciones para ahorro energético y aplicación de nuevas fuentes de energía» por no existir normativa al respecto. Aún en 1989 continúa sin regularse este tipo de ayudas.

El bajo grado de ejecución de la subvención destinada a la ordenación y mejora de los sectores productivos agrícolas (44,9% sobre 430 millones de créditos definitivos) obedeció, en gran parte, a la tardía aparición de las disposiciones reguladoras, la falta de incentivos y la complejidad de los requisitos exigidos en la línea «Fomento de leguminosas-piensos y otros cultivos proteicos en campañas 84-85 y 86-87»

El alto grado de ejecución de las subvenciones destinadas a la ordenación y mejora del sector forestal privado y de los sectores productores de áreas infrutilizadas (99,7% de los 972 millones de créditos definitivos) y a la reestructuración de producciones ganaderas (100% de los 4.726 millones de créditos definitivos) no es significativo, puesto que en la primera

de ellas el gasto realizado corresponde a transferencias a las Comunidades Autónomas para su gestión posterior y, en la segunda, buena parte corresponde, asimismo, a transferencias a las Comunidades Autónomas y, del resto, se ha comprobado la existencia de un indebido reconocimiento de obligaciones, según se indica a continuación.

La totalidad de las obligaciones reconocidas pendientes de ordenar el pago por importe de 1.972 millones de Ptas., se contabilizaron el último día del ejercicio, pasando a formar parte del saldo de acreedores a 31 de diciembre de 1985. De este saldo, al menos 565 millones de Ptas. corresponden a obligaciones reconocidas indebidamente por la Dirección General de Producción Agraria, de las cuales fueron pagadas en ejercicios posteriores a 1985 un total de 282 millones.

Como consecuencia de las obligaciones reconocidas de forma indebida, permanece como saldo vivo a 31 de diciembre de 1988 un importe de 283 millones de Ptas., no habiéndose procedido a la anulación de la parte estimada que superaba a las liquidaciones definitivas, cuando se conocieron éstas, y habiéndose comprobado que el saldo de obligaciones reconocidas en 1985 para atender las anualidades posteriores del Banco de Crédito Agrícola, no se ha utilizado, siendo pagadas estas anualidades con cargo al presupuesto corriente de esos ejercicios posteriores.

La Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias gestionó la subvención para ordenación y fomento de la industrialización alimentaria (1.576 millones de obligaciones reconocidas sobre 1.887 de créditos definitivos), en la que permanecieron inactivas, durante 1985, las líneas de actuación «Apoyo financiero a la Pequeña y Mediana Empresa de la Industria Agraria y Alimentaria» y «Prestación de servicios de Asistencia Técnica y gestión a la Industria Agraria y Alimentaria». Esta Dirección General reconoció obligaciones sin ordenar su pago, por importe de 865 millones de Ptas., que pasó a formar parte de la Relación Nominal de Acreedores a 31 de diciembre de 1985. De este saldo, al menos 47 millones de Ptas., correspondientes a once expedientes de subvención, fueron obligaciones reconocidas de forma indebida, ya que no estaban realizadas las inversiones previstas en 31 de diciembre de 1985. En mayo de 1989 permanecía vivo un saldo de 33 millones de Ptas. anunciándose por parte de la citada Dirección General la remisión de escritos de caducidad de beneficios por falta de justificación en el plazo previsto en la Resolución de concesión, o en sus prórrogas correspondientes.

Por último, cabe señalar que, de los expedientes seleccionados, ninguna empresa había justificado estar al corriente de sus obligaciones tributarias, según lo previsto en la OM de 15 de abril de 1985.

d) Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones

La subvención al transporte marítimo y aéreo de mercancías entre las Islas Canarias y la península y al de exportación de las mismas a países extranjeros fue gestionada por la Dirección General de la Marina Mercante, que actuó por delegación del verdadero gestor: Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales. La totalidad de las obligaciones reconocidas, 1.100 millones de Ptas. (el 100% de los créditos definitivos), lo fueron a 31 de diciembre de 1985, pasando bajo el título genérico de «Acreedores Diversos» a la Relación Nominal de Acreedores a fin de ejercicio. Según la Intervención Delegada no existía soporte documental ni expedientes diferenciados para su respaldo, por lo que se pone de manifiesto el reconocimiento indebido de aquellas obligaciones.

La Dirección General de la Marina Mercante gestionó, además de la partida anteriormente citada, en la que actuó por delegación, otras cuatro subvenciones de las seleccionadas: a la flota pesquera por coste de carburante líquido (3.494 millones de créditos definitivos, ejecutados en su 100%); para abono de primas a la navegación (161 millones de créditos definitivos, ejecutados en su 100%); a familias, bonificación residentes en territorio no peninsular (177 millones de créditos definitivos, ejecutados en su 97,2%); y a empresas relacionadas con la navegación para renovación y mejora de buques, pertrechos e instalaciones (1.104 millones de créditos definitivos, ejecutados en su 89,9%). En el conjunto de estas subvenciones se ha comprobado que se han reconocido obligaciones indebidamente por importe de 327 millones de Ptas., pasando a la Relación Nominal de Acreedores a 31 de diciembre de 1985, bajo la denominación «Acreedores diversos», sin que exista justificación documental ni expedientes individualizados.

El bajo grado de ejecución (6,4% sobre 250 millones de créditos definitivos) de la subvención a los tipos de interés de créditos para renovación del parque de vehículos, servicio público por carreteras, obedeció, como ya se ha indicado anteriormente, a la tardía aparición de la normativa reguladora, que se produjo mediante OM de 12 de noviembre de 1985. Por otra parte, el bajo grado de ejecución (15% sobre 366 millones de créditos definitivos) de la subvención a la diferencia entre tipos de interés del mercado y del crédito oficial es justificado por la Dirección Gene-

NOTAS

¹ En desarrollo del Real Decreto 1404/1986, de 23 de mayo, por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero (posteriormente modificado parcialmente por el Real Decreto 1239/1988, de 14 de octubre), la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno de 29-11-88 publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4-11-88 sobre asignación inicial de complementos de destino y específico correspondientes a puestos de trabajo de la Administración del Estado en el exterior. Aunque en dicha disposición se dan por «concluidos» los estudios pertinentes al efecto, se observa que sólo se ha procedido a la regulación del personal sometido a la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, quedando pues sin reglamentar de forma unitaria la Administración Militar, en su integridad, así como el personal no funcionario laboral o administrativo de la Administración Civil.

² Esta misma circunstancia se repite en la dotación existente en este programa para inversiones reales, concepto 18.01.423 A 609.

ral de Empresas y Actividades Turísticas, órgano gestor de la misma, por la tardía formalización de los créditos. Ambas partidas, destinadas a subvencionar diferencias de intereses, están incorrectamente clasificadas dentro de operaciones de capital, ya que son gastos de naturaleza corriente.

Por último, respecto a las subvenciones al tráfico aéreo regular entre la península y las Islas Canarias (2.850 millones de créditos definitivos, ejecutados en un 98,3%) y entre la península y las Islas Baleares (702 millones de créditos definitivos, ejecutados en un 96,7%), gestionadas por la Dirección General de Aviación Civil, se reconocieron y pagaron, a las compañías aéreas Iberia y Aviaco, obligaciones correspondientes a los ejercicios 1983 y 1984, y tan sólo la liquidación del primer trimestre de 1985.

III.2.2.3. Observaciones generales sobre justificación de las subvenciones⁴

Las irregularidades observadas en la justificación de las subvenciones son normalmente consecuencia de la menor atención de los órganos otorgantes sobre esta fase, que se resuelve en muchos casos con meros certificados de entidades privadas, como único justificante de la aplicación de los fondos y en otros casos, cuando se trata de subvenciones parciales de inversiones a realizar, la documentación justificativa se limita a los fondos percibidos exclusivamente, lo que impide conocer la totalidad de la prestación o inversión realizada.

La transparencia que debe tener toda actividad subvencionada exige que la entidad administrativa cumpla expresamente el trámite de aprobar o denegar la justificación aportada de las subvenciones anticipadas, sin que dicho trámite pueda quedar correctamente sustanciado con la simple denegación de futuras concesiones a aquellos subvencionados que tienen pendiente de justificación las concedidas con anterioridad sin ningún tipo de medida cautelar.

La acreditación ante este Tribunal de que ha sido cumplida la finalidad que pretendía alcanzar la concesión, causa última de esta actividad pública, se incumple reiteradamente por la Administración, que no exige la perceptiva Memoria del cumplimiento, a que hace referencia el art. 1º del Decreto 2784/1964, exigencia que tiene carácter preferente sobre los restantes documentos justificativos de la inversión.

³ El art. 1 del Decreto 3.199/1964, crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación con el fin de disponer de recursos excepcionales destinados a impulsar y estimular acciones combinadas y urgentes de investigación científica que no puedan ser atendidas con los medios reguladores de financiamiento de los Centros de investigación.

⁴ La existencia de un objetivo a cumplir no tiene por qué corresponderse con una sola aplicación presupuestaria, como claramente se pone de manifiesto en el Fondo de Protección a la Cinematografía.

⁵ Las obligaciones derivadas de ejercicios anteriores que por aplicarse a créditos ampliables se pueden imputar al Presupuesto corriente, exigen que estén reconocidas en el período a que se refieren.

⁶ En el Informe Anual de los años 1983 y 1984 se hace expresa referencia a las lagunas normativas como consecuencia de la falta de desarrollo reglamentario del art. 82 del Texto refundido de la L.G.P. Con fecha 10 de mayo de 1989 se regula por el Ministerio de Economía y Hacienda el procedimiento de reintegro.

IV. ANALISIS DE LA GESTION ECONOMICO-FINANCIERA DE LAS SOCIEDADES ESTATALES

IV.1. SOCIEDADES ESTATALES NO FINANCIERAS

IV.1.1. Examen y comprobación formal de las cuentas

Para el Informe Memoria de este año, se han examinado, al igual que el año anterior, las cuentas de todas las sociedades en las que el Estado y sus Organismos Autónomos participan mayoritariamente, tanto de forma directa como indirecta, y que por tanto se hallan incluidas en el concepto de Sociedad Estatal tras la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, que incluye como tales a las sociedades participadas indirectamente¹.

Todos los Balances, Cuentas de Explotación y de Pérdidas y Ganancias del ejercicio de 1985 de las Sociedades Estatales No Financieras, cuantadantes ante este Tribunal, que se unen a la Cuenta General del Estado, fueron sometidos a un examen y comprobación de tipo formal, consistente en comprobar si dichos estados contables se presentaban de forma correcta y sus sumas cuadraban; si se ajustaban al Plan General de Contabilidad, tal como se preceptúa en el art. 127 de la Ley General Presupuestaria; si los enlaces entre las diferentes partidas y cuentas eran los correctos; si venían con las firmas de las personas autorizadas que debían certificarlo, etc. Cuando alguna cuenta parcial o partida de estos estados presentaba un saldo aparentemente desproporcionado o aparecía bajo una denominación que no se correspondía con la terminología al uso, se procedió a pedir las correspondientes aclaraciones, bien de forma verbal, bien por medio de oficios o bien, en algunos casos, a realizar comprobaciones puntuales «in situ».

Han sido numerosas las Sociedades Estatales a las que se han solicitado aclaraciones complementarias sobre determinadas cuentas o partidas del Balance

y de las Cuentas de Explotación y de Pérdidas y Ganancias, por no estar suficientemente explicitado su juego contable y los motivos de cargo y abono de las mismas. Es frecuente observar que determinadas cuentas, tales como Amortizaciones, Provisiones, Existencias de principio y final de año y otras que tienen su reflejo en el Balance y las Cuentas de Explotación y de Pérdidas y Ganancias, no presentan la debida y necesaria correspondencia numérica en unos y otros estados contables de síntesis. Una vez detectadas estas irregularidades contables, a las Sociedades afectadas se les ha requerido que hicieran las correspondientes correcciones y que, en lo sucesivo, pusieran el debido cuidado para que tales situaciones no volvieran a repetirse.

Hay que señalar, sin embargo, que del examen y comprobación formales no se puede deducir que éstos sean efectivamente representativos de la correspondiente realidad empresarial. Con la petición de aclaraciones y las comprobaciones «in situ» sobre determinadas partidas del Balance y la Cuenta de Explotación, esta fiscalización elemental o mínima se enriquece considerablemente, para culminar con la realización de auditorías completas a aquellas Sociedades Estatales que figuran en el Plan de Actuaciones del Tribunal de Cuentas de cada año. Con un ámbito temporal que abarca los ejercicios de 1980 a 1985, ha sido realizada una fiscalización especial «in situ» sobre la Sociedad Estatal «Remolques Marítimos, S.A.»; el resultado de la misma fue aprobado por el Pleno de este Tribunal en su sesión celebrada el 27 de junio de 1989 y se acompaña dentro del volumen complementario a este Informe Anual de «Fiscalizaciones especiales».

Aunque el grado de adaptación al Plan General de Contabilidad, de obligado cumplimiento para las Sociedades Estatales según lo dispuesto en el art. 127 de la Ley General Presupuestaria, es en general bastante satisfactorio, no todas ellas habían hecho en

1985 una adaptación completa del mismo. Algunas Memorias siguen adoleciendo de falta de información, lo que dificulta la clara comprensión del fenómeno económico-empresarial. Deberían contener lo que a este respecto señala el art. 46 de la Cuarta Directriz de la CEE en el llamado Informe de Gestión. Asimismo se contabilizaron como inversión gastos que, en algunos casos, son meramente gastos corrientes o consuntivos. Se sigue apreciando también en 1985 cierta falta de rigor, al menos en algunos casos, en la contabilización y aplicación de subvenciones a su finalidad.

IV.1.2. Descripción y síntesis contable

El número de Sociedades Estatales No Financieras en las que el Estado y/o sus Organismos Autónomos participan de forma mayoritaria directa o indirectamente, asciende en 1985 a 314². Su distribución entre matrices y filiales, así como su pertenencia al «Instituto Nacional de Industria» (INI), «Instituto Nacional de Hidrocarburos» (INH), «Dirección General del Patrimonio del Estado» (DGPE) y «Otras Sociedades Estatales No Financieras» (OTRAS), es la que se detalla a continuación:

Grupo	Matrices	Filiales	Total
INI	55	144	199
INH	8	24	32
DGPE	18	20	38
OTRAS	13	32	45
Total	94	220	314

Es de destacar que en este año se unen a la Cuenta General del Estado los estados financieros de ocho sociedades por duplicado con distintas fechas de cierre de los mismos. Las razones de ello son las que siguen:

«Iberia Líneas Aéreas de España, S.A.» y «Aviación y Comercio, S.A.», tradicionalmente, al igual que la mayoría de las Compañías aéreas, cerraban su ejercicio el 31 de octubre de cada año. En este año, 1985, realizan otro ejercicio, correspondiente a noviembre y diciembre de 1985, para homogeneizarse con el grupo y permitir la consolidación fiscal. «Integración Comercial Alimentaria, S.A.», también ajusta su ejercicio al año natural y cierra para ello dos ejercicios en el año 1985. Las sociedades «E.N. del Petróleo, S.A.» y «Cia. Ibérica Refinera de Petróleos, S.A.», se fusionaron absorbiendo la primera a la segunda el 18 de abril de 1985, por lo que para evaluar su patrimonio, la absorbente, tuvo que cerrar el ejercicio económico

suyo y de sus filiales «Alicudia para la Industria Química, S.A.», «Calatrava, S.A.», «Paular, empresa para la Industria Química, S.A.» e «Industrias del Plástico, S.A.» a esta fecha, es por ello que figuran los estados financieros de la sociedad absorbente y sus filiales a 18 de abril y a 31 de diciembre.

A su vez, dentro del Grupo INI, que es el más numeroso, se hace una agrupación sectorial, utilizando para ello (si bien con algunas modificaciones) la clasificación interna en Divisiones del propio INI. Pues, dada la especial naturaleza de las sociedades pertenecientes a este Grupo, no pareció conveniente hacer uso de la Clasificación Nacional de Actividades de un dígito. Las Divisiones en que se agrupan las Empresas del INI son las siguientes:

EMPRESAS DEL GRUPO INI POR DIVISIONES

División de	Matrices	Filiales	Total
Energía Eléctrica	2	19	21
Siderurgia y Minería	7	15	22
Defensa	3	4	7
Construcción Naval	5	11	16
Bienes de Equipo	5	8	13
Aluminio	1	9	10
Alimentación	1	22	23
Electrónica e Informática	4	6	10
Rodamientos	1	—	1

Fertilizantes	4	5	9
Transportes	4	6	10
Automoción	2	28	30
Empresas Diversas	5	10	15
Promoción Industrial	8	1	9
Empresas de Comercio	3	—	3
Total	55	144	199

IV.1.3. Análisis de los estados agregados y consolidados

El Balance y la Cuenta de Resultados consolidados y elaborados por el INI y el INH, correspondientes al ejercicio de 1985, cuyo envío a este Tribunal ha sido requerido de aquéllos en su momento, se incorporan como Anexos IV.1-1 y IV.1-2. Estos estados financieros consolidados, que el INI elabora desde 1975 y el INH en este año por primera vez aplicando técnicas de consolidación propiamente dichas, constituyen unos importantes documentos que proporcionan una información bastante completa acerca de la actividad económico-financiera de estos importantes «Holdings» Empresariales Públicos. Estos estados financieros consolidados, elaborados de acuerdo con dichos métodos o técnicas, permiten conocer el valor de los activos o capital productivo que controlan y de cuya gestión son responsables estos «Holdings», por más que su propiedad tan sólo les pertenezca parcialmente.

La Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, en su Disposición Adicional decimotercera, autorizó al Instituto Nacional de Industria y a sus empresas participadas a acogerse al régimen de declaración consolidada del Impuesto sobre Sociedades. Esta autorización, según manifiesta el Instituto, hizo surgir la necesidad de introducir cambios en los procedimientos de consolidación de los balances del Grupo que el mismo venía utilizando, a fin de que los nuevos balances consolidados se ajustasen a lo establecido por los preceptos fiscales, teniendo en cuenta, al propio tiempo, las normas de la Séptima Directriz de la Comunidad Económica Europea.

Los citados cambios, aplicados ya a la consolidación de los balances del Grupo al 31 de diciembre de 1985, se estiman lo suficientemente profundos como para distorsionar las cifras de las variaciones interanuales que pudieran establecerse por comparación del referido balance consolidado al 31 de diciembre de 1985 con el obtenido en el ejercicio anterior. Por tanto, en los párrafos siguientes sólo se analizan las principales magnitudes que integran el balance consolidado del Grupo INI al 31 de diciembre de 1985.

No obstante, cabe señalar la permanencia del de-

sequilibrio en la estructura financiera ya señalada en anteriores ejercicios, pues las inversiones permanentes en inmovilizados y gastos amortizables sólo se hallan financiados en el 19% por los fondos propios, incluyendo en éstos los resultados del ejercicio y los intereses minoritarios. Este desequilibrio en la financiación origina una elevada carga financiera, que en el ejercicio de 1985 supera a las pérdidas experimentadas en una cifra próxima a los cien mil millones de Ptas.

Las mencionadas inversiones permanentes se hallan cubiertas en un 7% por la financiación ajena a corto plazo por insuficiencia de los fondos propios más la financiación ajena a largo plazo. Deudores a largo plazo y existencias también se hallan financiados con pasivos a corto plazo, lo que se traduce en sensibles tensiones de liquidez.

De las cifras que figuran en la cuenta de Resultados consolidada se deduce que los ingresos de explotación sólo cubren el 93% de los gastos de igual naturaleza, lo que origina el 82% de la pérdida total del ejercicio de 1985.

El balance consolidado del Instituto Nacional de Hidrocarburos y de las sociedades filiales del mismo, al 31 de diciembre de 1985, presenta una estructura financiera relativamente equilibrada, ya que los fondos propios más las deudas a plazos largo y medio cubre las inversiones en inmovilizados y gastos amortizables.

Según la cuenta de Pérdidas y Ganancias consolidada, los beneficios totales obtenidos por el Grupo en el ejercicio de 1985 han ascendido a 25.148 millones de Ptas., de cuya cifra el 25% corresponde a los intereses minoritarios.

Sería de desear, el Tribunal de Cuentas así lo recomienda, y las Cortes Generales instan al Gobierno¹ a que el resto de los Grupos Empresariales Públicos elaboren estados contables consolidados y que las Sociedades Matrices presenten además de sus propias cuentas las consolidadas de sus Grupos de Sociedades, como señala la Séptima Directriz de la CEE en su introducción y artículo primero.

Del examen de las cuentas rendidas por las So-

ciudades Estatales No Financieras, se deduce que hay 124 Sociedades en las que el saldo de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias es acreedor y 138 en las que el saldo de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias es deudor. Hay otras 52 Sociedades que presentan saldo cero, debido, en unos casos, a que la cifra no es relevante al expresar las cantidades en millones de pesetas y, en otros, a que la subvención a la explotación concedida en virtud de su legislación específica, se adecua a la Cuenta de Resultados, de manera que ésta presente saldo cero. El ejemplo más representativo de esta última causa es el de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE).

Se ha observado que bastantes Sociedades que presentan un saldo deudor en su Cuenta de Pérdidas y Ganancias ven reducido su haber por debajo de los dos terceros partes de la cifra del capital social, por lo que, de conformidad con lo establecido por el art. 99 de la Ley de Régimen Jurídico de Sociedades Anónimas, estarían obligadas a reducir capital si transcurrido un ejercicio no se hubiese recuperado el patrimonio. La mayoría de estas Sociedades también se encuentran incurso en lo establecido en el art. 150.3 de esta misma Ley, que establece que la Sociedad se disolverá por consecuencia de pérdidas que dejen reducido el patrimonio a una cantidad inferior a la tercera parte del capital social, a no ser que éste se reintegre o se reduzca. Un 19% de las Sociedades Estatales No Financieras, (cuyas cuentas se unen por este Tribunal en volumen complementario, a tenor de lo dispuesto por el art. 132.2.b de la Ley General Presupuestaria), presentan a 31 de diciembre de 1985 un neto patrimonial negativo. El Tribunal de Cuentas re-

comienda que estas situaciones irregulares sean subsanadas en los términos previstos por la Ley de Régimen Jurídico de Sociedades Anónimas.

IV.1.4. Sobre el grado de cumplimiento de los Programas de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF)

De conformidad con lo dispuesto en el art. 13.1.d), de la Ley 2/1982, del Tribunal de Cuentas, se exponen en el presente apartado los resultados deducidos del análisis que se ha realizado sobre el grado de ejecución de los Programas de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF) de las Sociedades Estatales No Financieras, correspondientes al ejercicio de 1985.

El análisis del grado de cumplimiento y de ejecución de los Programas mencionados se extiende a los de las Sociedades Estatales pertenecientes a los Grupos de éstas que están adscritas al Instituto Nacional de Industria (INI), al Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) y a la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE).

A continuación se presenta un cuadro resumen de los valores agregados de las variables empresariales, económicas y financieras, que han sido programados para su realización durante el ejercicio de 1985, y que corresponden a las Sociedades Estatales No Financieras integrantes de los tres Grupos de Sociedades indicados anteriormente.

PAIF PARA EL EJERCICIO DE 1985 DE LOS GRUPOS DE SOCIEDADES ESTATALES (En millones de pesetas)

A. INVERSIONES

Grupo	Inmovilizado material	Financieras	Otras	Total
INI	155.958	43.744	386.078	585.780
INH	41.974	13.645	55.137	110.756
DGPE	21.729	5.916	20.006	47.651

B. FINANCIACION

Grupo	del Estado	del Grupo	de otras fuentes	Total
INI	40.816	381.377	163.587	585.780
INH	—	—	110.756	110.756
DGPE	18.061	2.561	27.029	47.651

El presente estudio se ha dividido en dos grandes apartados en atención a las dos modalidades fundamentales de actividad empresarial que se contemplan siempre en los PAIF, la realización de inversiones y la obtención de los recursos precisos para financiarlas. El análisis de las inversiones se refiere a la evolución de las correspondientes a inmovilizado material, inmovilizado inmaterial, inversiones financieras y a otros gastos e inversiones de carácter amortizable diferido. Por otra parte, el análisis de la financiación se refiere al comportamiento de las aportaciones y subvenciones del Estado, a las de las propias Entidades matrices de los Grupos y, finalmente, a la obtención de recursos, por parte de las Sociedades Estatales, procedentes de entidades financieras y de terceros.

En cada uno de los tres Grupos de Sociedades considerados se ha efectuado un estudio comparativo de los valores de las magnitudes agregadas en relación con las cifras alcanzadas, de manera efectiva, durante el ejercicio y se han interesado de los gestores de los mismos las explicaciones oportunas sobre las causas que han motivado las desviaciones que se han registrado al término del período de liquidación de los PAIF correspondientes al ejercicio citado.

Los PAIF del Instituto Nacional de Industria y del Instituto Nacional de Hidrocarburos han sido aprobados por Acuerdos del Consejo de Ministros de fechas 30 de septiembre de 1984 y 6 de marzo de 1985, respectivamente, pero en el de la Dirección General del Patrimonio se ha omitido este trámite formal.

Los PAIF de las Sociedades Estatales correspondientes al ejercicio de 1985 no han sido publicados en el Boletín Oficial del Estado, por lo que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto, en esta materia, en el art. 89.3 de la Ley General Presupuestaria.

IV.1.4.1. Consideraciones sobre los procedimientos de control interno de la ejecución de los PAIF

Con objeto de obtener una mayor precisión en la evaluación de la representatividad de los documentos anuales de ejecución de planes y programas que rinden los Grupos de Sociedades Estatales No Financieras pertenecientes al Sector Público, se ha realizado un examen y comprobación de los sistemas de control interno que el Instituto Nacional de Industria e Instituto Nacional de Hidrocarburos tienen establecido en lo referente al control de cumplimiento de sus correspondientes PAIF y de los programas de significación análoga. El resultado de su verificación se expone a continuación.

Procedimientos en el INI

El Instituto Nacional de Industria (INI) realiza el seguimiento de sus planes y programas por medio de la Dirección General de Gestión Corporativa, que es el máximo Organismo del Instituto encargado de

forma genérica del control y vigilancia de los objetivos económico-financieros de la Entidad. Una de las Direcciones en las que se articula, la mencionada de Gestión Corporativa es la de Planificación y Control y, a su vez, de ésta dependen la de Planificación y Seguimiento y la de Gestión de la Información, cuyas actividades se relacionan muy directamente con la materia objeto del presente análisis.

Como dato adicional se indica que el personal adscrito conjuntamente por las dos Direcciones que se aplican directamente al tema de elaboración, control y ejecución del PAIF, ya citados, alcanza la cifra de 61 personas, si bien no se dedican con exclusividad a estas tareas sino que comparten otras muchas propias de la competencia de Planificación y Control del Grupo de Sociedades pertenecientes al Instituto.

Una de las características más singulares del PAIF en el Instituto es que se inserta plenamente en el proceso de programación a medio plazo, extrayéndose del último Programa Operativo Anual y Plan a Medio Plazo.

La documentación rendida en la que se materializa el control del PAIF, tiene tres niveles temporales, mensual, trimestral y anual. El documento anual recopila la información contenida en los estados financieros, los objetivos técnicos y de producción física alcanzados, el desarrollo de los proyectos de inversión, el análisis de los objetivos de mercado, y los informes de los auditores externos, en su caso.

El Instituto ha aprobado un conjunto de normas y procedimientos administrativos que garantizan las funciones de control, a través de la ejecución de aquellas actividades tendentes a la confección de la información económico-financiera y técnica a la que nos hemos referido. Estas normas se encuentran recogidas en los manuales para la confección y seguimiento del POA/PM, para Propuestas de Inversión, para seguimiento trimestral de inversiones, para la elaboración del PAIF, así como para la elaboración de la Carta Mensual y de la información de seguimiento y control: Informe mensual a los Directores Generales de los Grupos de Empresas, Informe mensual a la Presidencia, etc.

Procedimiento en el INH

El Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) efectúa el control y el seguimiento de sus planes y programas a través de la Dirección Financiera y de la Dirección General de Planificación y Control. El primero de estos departamentos vigila la ejecución de los presupuestos de capital y de explotación de la Entidad, controla la evolución de las variables económico-financieras y, en particular, de los resultados extraordinarios y de los de las operaciones financieras. El segundo de los departamentos citados desarrolla el cometido de controlar la gestión de las

sociedades del Grupo a través de las variables empresariales que definen el resultado operativo global de la explotación.

En lo que hace referencia a las normas emitidas para regular las funciones de control hay que señalar que la Dirección Financiera ha dictado varias de carácter monográfico relativas a consolidación de estados financieros, operaciones preparatorias del cierre de los ejercicios económicos, auditoría de los estados financieros consolidados y política de dividendos de las sociedades del Grupo. La Dirección General de Planificación y Control ha dictado normas relativas a la operativa de asunción de riesgos en las actuaciones de las sociedades del Grupo, normas reguladoras de la gestión y desarrollo de los proyectos de inversión y, por último, instrucciones sobre participación de representantes del Grupo en la contratación de suministros y adquisiciones de materiales de stock por parte de las distintas sociedades del mismo.

La documentación que rinden al Grupo sus Sociedades sobre ejecución de sus programas se desarrolla en tres niveles temporales: mensual, trimestral y anual. La documentación anual permite el control final y general de la gestión de cada ejercicio económico. En ella se analizan las actuaciones efectivas en base a informes técnicos y a los estados financieros de las sociedades, auditados por firmas independientes, así como también para esta misma finalidad se utilizan los estados de origen y aplicación de fondos, cuadro pormenorizado de la evolución del endeudamiento, etc.

IV.1.5. Análisis de la ejecución de las inversiones de los PAIF

Las inversiones reales totales previstas para ser ejecutadas por los tres Grupos citados, durante el ejercicio de 1985, se elevaban a 744.187 millones de Ptas. Las inversiones en inmovilizado material se estimaban en 219.661 millones de Ptas., las inversiones financieras en 63.305 millones de Ptas. y las restantes inversiones a realizar en los restantes activos se evaluaban en 461.221 millones de Ptas. La máxima actividad inversora se le asignaba en esta programación al Instituto Nacional de Industria, pues participaba en el 79% del total, y la mínima a la Dirección Ge-

neral del Patrimonio, que participaba en el 6% del total citado.

Como resultado de la ejecución de los Programas de inversiones se han obtenido los siguientes valores:

a) Las inversiones totales del Instituto Nacional de Industria han sido superiores en un 71% a las previstas y alcanzaron la cifra de 1.000.173 millones de Ptas., frente a una previsión de 585.780 millones de Ptas.

b) Las inversiones totales del Instituto Nacional de Hidrocarburos han sido superiores en un 121% a las previstas y alcanzaron la cifra de 244.659 millones de Ptas., frente a una previsión de 110.756 millones de Ptas.

c) Las inversiones totales realizadas por la Dirección General de Patrimonio en las Sociedades de su Grupo alcanzaron el 97% de la previsión inicial en el PAIF, pues se elevaron a 46.319 millones de Ptas., frente a una cifra programada de 47.651 millones de Ptas.

En general, puede afirmarse que los tres Grupos empresariales mantuvieron, durante 1985, un grado elevado de actividad inversora, destacándose principalmente la del Instituto Nacional de Industria en cuanto al volumen absoluto de fondos aplicados. A continuación se exponen, de manera pormenorizada, los distintos componentes constitutivos de las cifras de inversión mencionadas.

IV.1.5.1. Inversiones en inmovilizado material

Instituto Nacional de Industria

La inversión realizada fue, con carácter general, superior a la prevista, debido principalmente a la realizada por la División de Energía Eléctrica, como consecuencia de los acuerdos entre empresas del Sector Eléctrico sobre «intercambios de activos». En aplicación de dichos acuerdos ENDESA aumentó en 517.353 millones de Ptas. las distintas rúbricas de su inmovilizado material. A continuación se exponen las inversiones realizadas en las distintas Divisiones de actividad que se integran en el Instituto:

(En millones de pesetas)

División	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
Siderurgia	44.358	22.171	(22.187)	(50,0)
Construcción Naval	3.182	924	(2.258)	(71,0)
Energía Eléctrica	36.309	561.917	525.608	1.447,6
Restantes divisiones	72.109	69.088	(3.021)	(4,2)
Total	155.958	654.100	498.142	319,4

La desviación de signo negativo que se pone de manifiesto en la División Siderúrgica tiene sus causas en la no iniciación de la inversión programada en el proyecto de «línea de recocido continuo» de Altos Hornos del Mediterráneo, en la reducción de inversiones de reposición, no imprescindibles, y en ciertos retrasos administrativos en la formalización de los expedientes de adquisición de bienes y equipos de inversión.

La desviación negativa que experimentó la División de Construcción Naval fue debida a la paraliza-

ción del desarrollo de ciertos proyectos de inversión en mantenimiento, así como de otros proyectos menores, a causa del ritmo bajo de actividad en los astilleros y a las desfavorables perspectivas de reducción de la producción a corto plazo.

Instituto Nacional de Hidrocarburos

Las inversiones totales de esta naturaleza han sido inferiores a las previstas en un 7,8%, como se expone en el cuadro que figura a continuación.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
ENIEPSA/HISPANOIL	16.772	19.878	3.106	18,5
EMP/PETROLIBER	8.320	3.410	(4.910)	(59,0)
CAMPESA	742	3.659	2.917	393,1
BUTANO	7.440	6.527	(913)	(12,3)
ENAGAS	8.700	5.207	(3.493)	(40,1)
Total	41.974	38.681	(3.293)	(7,8)

Las desviaciones positivas obedecen al mayor ritmo de actividad en los trabajos efectuados por ENIEPSA/HISPANOIL en la infraestructura y equipamiento del campo Gaviota, así como al traspaso a CAMPESA del inmovilizado material afecto a la actividad de distribución de productos petrolíferos procedentes del Monopolio de Petróleos, en aplicación de lo dispuesto en la ley 45/1984, de Reordenación del Sector Petrolero. También en cumplimiento de esta disposición fueron traspasadas, desde CAMPESA, las actividades de exploración y producción petrolífera a otras empresas del Grupo (principalmente HISPANOIL).

Las causas que han influido en la reducción efectiva de las inversiones programadas en las restantes Sociedades han sido: a) Los retrasos en la ejecución del programa de las modificaciones y mejoras en re-

finerías, así como la cancelación del proyecto de la primera fase de reconversión de la refinería, en Cartagena, de EMP, b) Los retrasos en la realización del programa de inversiones en «Instalaciones centralizadas», «investigación y desarrollo», «ahorro de costes» y otras inversiones de BUTANO, y c) Los retrasos en la materialización de inversiones en los gasoductos Bermeo-Lemona, Haro-Burgos, Burgos-Madrid y también en las redes y ramales de la zona centro.

Dirección General del Patrimonio del Estado

De los 21.729 millones de Ptas. programados para ser aplicados en inversiones materiales se cumplieron efectivamente 11.870 millones de Ptas., lo que significa que se alcanzó un grado de ejecución de las previsiones del 54,6%, con el siguiente detalle:

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
TABACALERA	10.133	2.993	(7.140)	(70,5)
Otras sociedades	11.596	8.877	(2.719)	(23,4)
Total	21.729	11.870	(9.859)	(45,4)

La desviación de mayor valor cuantitativo se registró en la Sociedad TABACALERA, en la que el grado de cumplimiento fue del 30%, ya que las inversiones previstas para el año 1985 fueron diferidas a los años siguientes por razones de oportunidad. En el resto de las sociedades, las desviaciones que presentan no son numéricamente importantes.

(En millones de pesetas)

Divisiones	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
Siderúrgica	118	21.989	21.871	18.534,8
Construcción Naval	147	5.361	5.214	3.546,9
Automoción y Rodam.	800	7.707	6.907	863,4
Alimentación	4.875	10.996	6.121	125,6
Restantes divisiones	37.804	41.384	3.580	9,5
Total	43.744	87.437	43.693	99,9

La desviación que presenta la División de Siderurgia se debe principalmente a la incidencia del Plan de Reconversión de Altos Hornos del Mediterráneo. Uno de los objetivos de dicho Plan era la constitución, por AHM, de Siderurgia del Mediterráneo (SIDME) mediante la aportación de determinados activos y pasivos asignados a la línea de producción de «laminación en frío». Esta sociedad fue adquirida a AHM por ENSIDESA el día 31 de diciembre de 1985. Las operaciones descritas supusieron una inversión bruta financiera en la División de 21.824 millones de Ptas.

En la División de Construcción Naval la desviación fue originada en gran medida por la reestructuración del neto patrimonial de algunas sociedades filiales de Astilleros Españoles, S.A., que supuso aportaciones de fondos por un importe 4.247 millones de Ptas.

Las desviaciones experimentadas en la División de Automoción y rodamientos, así como en la División de Alimentación se deben fundamentalmente a la concesión de préstamos a las filiales de SEAT, en la División mencionada en primer lugar, y a las de ENDIASA para sustituir los préstamos que tenía concedidos el INI a ésta, en la División de Alimentación.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
ENIEPSA/HISPANOIL	6.848	5.812	(1.036)	(15,1)
EMP/PETROLIBER	500	45.935	45.435	9.087,0
CAMPESA	5.000	760	(4.240)	(84,8)
BUTANO	397	102	(295)	(74,3)
ENAGAS	900	757	(143)	(15,9)
Total	13.645	53.366	39.721	291,1

IV.1.5.2. Inversiones en Inmovilizado Financiero

Instituto Nacional de Industria

Este Grupo realizó inversiones en esta modalidad de activo por un importe de 37.437 millones de Ptas., superiores en un 99,9% a la cifra de 43.744 millones de Ptas. programadas para invertir en el ejercicio. El desarrollo de estas inversiones se hace constar en el siguiente cuadro:

Instituto Nacional de Hidrocarburos

Las inversiones financieras totales realizadas por este Grupo han sido superiores a las estimadas en un 291%. Destaca la desviación positiva en EMP/PETROLIBER originada por la operación de traspaso a esta Entidad de las acciones, propiedad del INH, de CAMPESA, ASES A y PROASA, a causa de la entrada en vigor, en diciembre de 1984, de la ley 45/1984, de Reestructuración del Sector Petrolero, que modificó la estructura de las empresas del grupo, y que lógicamente no se pudo tener en cuenta para la elaboración del PAIF de 1985. Asimismo, tampoco se tuvo en consideración para la elaboración del PAIF 1985 un préstamo de casi 8.000 millones de Ptas. que EMP concedió a su filial la Sociedad EMP-INTERNACIONAL.

El motivo principal de la desviación negativa registrada en la programación de BUTANO, S.A., ha sido la existencia de retrasos en la decisión, para disponer de una mayor información, de tomar ciertas participaciones en el capital de sociedades distribuidoras de gas natural.

IV.1.5.3. Otras Inversiones

Instituto Nacional de Industria

En el cuadro que se expone a continuación, figura el desarrollo de estas variables. En la rúbrica ci-

tada se incluyen los incrementos experimentados por el inmovilizado inmaterial, por los gastos amortizables y por el capital circulante, así como el reembolso de préstamos y empréstitos. La desviación total experimentada en la ejecución del programa del Grupo fue negativa y valorada en 127.442 millones de Ptas.

(En millones de pesetas)

Divisiones	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
Energía Eléctrica	53.360	(231.531)	(284.891)	(533,9)
Automoción y Rodam.	60.299	187.664	127.365	211,2
Restantes divisiones	272.419	302.503	30.084	11,0
Total	386.078	258.636	(127.442)	(33,0)

En la División de Energía Eléctrica la desviación se produce fundamentalmente en ENDESA, como consecuencia de la ejecución del acuerdo alcanzado entre empresas del Sector Eléctrico sobre intercambio de activos. Como consecuencia de dicho acuerdo se produjo una disminución importante del fondo de maniobra de esta sociedad dado que, al 31 de diciembre de 1985, existían mayores obligaciones de pago a corto plazo por un importe 245.663 millones de Ptas., derivadas del citado intercambio de activos.

La desviación que presenta la División de Automoción y Rodamientos se genera como consecuen-

cia del mayor reembolso de financiación ajena de SEAT, al subrogarse el INI en la deuda de SEAT por un importe de 167.632 millones de Ptas., según lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 7/1985.

Instituto Nacional de Hidrocarburos

Las inversiones realizadas en activo inmaterial de este Grupo, que se desarrollan en el cuadro que figura a continuación, fueron un 176,8% superiores a las programadas y alcanzaron las desviaciones en valor absoluto de los programas empresariales un volumen agregado de 97.475 millones de Ptas.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
ENIENSA/HISPAOIL	28.269	24.332	(3.937)	(13,9)
EMP/PETROLIBER	16.158	74.679	58.521	362,2
CAMPSA	2.740	26.057	23.317	851,0
Otras	7.970	27.544	19.574	245,6
Total	55.137	152.612	97.475	176,8

La desviación registrada en la Sociedad EMP/PETROLIBER se debe a que los reembolsos de préstamos recibidos, por reestructuración de la deuda a corto plazo, fueron mayores que lo previsto. La desviación experimentada por CAMPSA también fue debida a la aplicación de la normativa de reestructuración del Sector Petrolero.

En general, las desviaciones experimentadas en el Grupo de otras sociedades se deben a mejoras sensibles en el volumen neto de su capital circulante ya que el aumento de los resultados del ejercicio se destinaron a autofinanciación. En este sentido hay que señalar que BUTANO, S.A., aumentó su circulante neto en 5.100 millones de Ptas.

Dirección General del Patrimonio

Se realizaron inversiones de esta naturaleza por importe de 28.673 millones de Ptas., frente a una pre-

visión de 20.006 millones de Ptas., por lo que la desviación positiva experimentada por esta variable empresarial fue del 43,3%.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
TABACALERA	(3.282)	(1.032)	2.250	—
TRAGSA	495	2.171	1.676	338,6
ALDEASA	454	1.033	579	127,5
Otras	22.339	26.501	4.162	18,6
Total	20.006	28.673	8.667	43,3

En todos los casos en los que se han registrado desviaciones en esta rúbrica, éstas se materializaron en un incremento del capital circulante, debido fundamentalmente a una mejora de los resultados positivos reales frente a los previstos, menores cuantitativamente, al realizar la estimación del PAIF.

po de la Dirección General del Patrimonio del Estado con una previsión de 18.061 millones de Ptas.

Las aportaciones autónomas de los Grupos a sus propias Sociedades se habían programado en 383.938 millones de Ptas., que correspondían en su 99% al Instituto Nacional de Industria y en su 0,7% restante al de Patrimonio.

El mayor esfuerzo financiero para obtener recursos no procedentes de ciertas Entidades (el Estado o el propio Grupo) debería realizarlo, según el PAIF, el Instituto Nacional de Industria mediante la obtención de 163.587 millones de Ptas., seguido del Grupo del Instituto Nacional de Hidrocarburos, que debería obtener 110.756 millones de Ptas. por medio de la gestión financiera individualizada de sus Sociedades para captación de fondos.

IV.1.6. Análisis de la ejecución de la financiación de los PAIF

La financiación de las inversiones totales programadas en el PAIF correspondía en su 8% a las aportaciones del Estado, en un 52% a las aportaciones específicas de cada Grupo, a distribuir entre sus respectivas filiales y, por último, en su 40% restante, a la obtención de fondos de otras fuentes generadoras de los mismos, autofinanciación empresarial, desinversión de activos, operaciones de préstamo o crédito con instituciones financieras, etc.

IV.1.6.1. Aportaciones del Estado

Instituto Nacional de Industria

Como figura en el cuadro siguiente, la desviación experimentada en esta rúbrica ha sido de 7.589 millones de Ptas.

(En millones de pesetas)

División	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
Siderurgia	6.983	13.906	6.923	99,1
Defensa	—	1.073	1.073	—
Minería	29.323	27.557	(1.766)	(6,0)
Restantes divisiones	4.510	5.869	1.359	30,1
Total	40.816	48.405	7.589	18,6

La desviación registrada en la División Siderúrgica se debe fundamentalmente a la subvención concedida a Altos Hornos del Mediterráneo por un importe 7.050 millones de Ptas., acordada por el Consejo de Ministros celebrado el 24 de septiembre de 1985, para hacer frente a los compromisos financieros pendientes derivados de la liquidación de la fabricación integral. En el caso de la División de Defensa, la variación puesta de manifiesto en las aportaciones recibidas del Estado se debe fundamentalmente a las subvenciones para la Empresa Nacional BAZAN, que se materializaron en concepto de primas a la construcción naval.

La desviación experimentada en la División de Minería se debe principalmente a que las subvenciones por un importe de 2.161 millones de Ptas., previstas para financiar proyectos de ENADIMSA, no se hicieron efectivas porque éstos no fueron aprobados por el Gobierno.

Instituto Nacional de Hidrocarburos

Se desarrolla esta variable en el cuadro que se expone a continuación.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
EMP/PETROLIBER	—	71	71	—
Total	—	71	71	—

Recoge la concesión de una subvención por la Xunta de Galicia para una obra de instalación de una planta depuradora de aguas residuales, realizada por PETROLIBER, S.A., y una subvención de la Subdirección General de Conservación de la Energía y Nuevas Energías.

Dirección General del Patrimonio

Las aportaciones del Estado realizadas con carácter efectivo fueron de 20.245 millones de Ptas., lo que representó una variación del 12,1% sobre la cifra prevista en el PAIF del Grupo.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
AGENCIA EFE	—	500	500	—
M. DE ALMADEN	1.311	1.494	183	14,0
IMEPIEL	1.000	1.950	950	95,0
TABACALERA	729	—	(729)	(100,0)
OTRAS	15.021	16.301	1.280	8,5
Total	18.061	20.245	2.184	12,1

La desviación registrada en las previsiones de IMEPIEL, de 950 millones de Ptas., fue debida a que por el Consejo de Ministros celebrado el 3 de julio de 1985, se autorizó una ampliación de capital para hacer frente a las pérdidas experimentadas por esta Sociedad.

La desviación experimentada en las previsiones de la AGENCIA EFE fue motivada por la aplicación de un acuerdo del Consejo de Ministros que autorizó una ampliación de su capital en 500 millones de Ptas., con fecha de 26 de diciembre de 1984, y fue formalizada en el ejercicio 1985. La desviación

figurada en MINAS DE ALMADEN corresponde a una subvención de 183 millones de Ptas., que procede del ejercicio de 1984, y que fue contabilizada en 1985 por aplicación del criterio contable de caja.

La desviación negativa de TABACALERA, por un importe de 729 millones de Ptas., fue debida a que no tuvo necesidad de efectuar las ampliaciones de capital previstas en el PAIF, al diferirse las inversiones programadas a ejercicios siguientes. En el apartado Otras Sociedades la desviación ha sido motivada por la concesión de apoyos financieros prestados a Sociedades en crisis, que absorbieron una mayor cantidad de fondos de los previstos.

IV.1.6.2: *Aportaciones de los Grupos*

Instituto Nacional de Industria

La aportación financiera efectiva realizada por el INI a sus Sociedades filiales superó a la prevista en un 47%. Esta desviación ha sido motivada principalmente por las diversas modificaciones incorporadas a los PAIF y aprobadas por Acuerdos del Consejo de Ministros de fechas 23 de enero y 17 de julio de 1985, respectivamente, así como por el Real Decreto Ley 7/85.

El primero de ellos autorizó una financiación

A) **APORTACIONES DEL INI A SUS SECTORES**

(En millones de pesetas)

División	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
Defensa	22.600	25.005	2.405	10,6
Aluminio	5.000	13.638	8.638	172,8
Automoción y Rodamientos	61.450	245.462	184.012	299,4
Restantes divisiones	271.427	276.756	5.329	2,0
Subtotal	360.477	560.861	200.384	55,6
Fondo de Reestructuración a disposición admón. INI	10.000	—	—	—
Previsión aumento financiación del D/L 20/1970	9.890	—	—	—
Inversión a decidir por Gobierno	1.010	—	—	—
Subtotal	20.900	—	(20.900)	—
Total	381.377	560.861	179.484	47,1

complementaria a CETMESA, por importe de 805 millones de Ptas., mediante la aplicación de la deuda de esta sociedad con el INI a la reestructuración de su patrimonio. La modificación aprobada por el segundo de los Acuerdos mencionados supuso un aumento del PAIF de 8.566 millones de Ptas. para suscribir acciones de ENDASA. El Real Decreto Ley 7/85 implicó asimismo el aumento del PAIF en 185.266 millones de Ptas., al autorizar al INI a subrogarse en las deudas contraídas por SEAT.

Respecto de las fuentes de financiación de las aportaciones del INI a sus sectores productivos, hay que destacar la desviación registrada en el capítulo de los préstamos interiores que es debida a la mencionada subrogación por el INI en la deuda de SEAT, circunstancia que no fue incluida en las previsiones. Con respecto a los recursos procedentes de la demoviliación de participaciones accionariales, la desviación se produjo al no haber sido previstas las desinversiones habidas en el año, fundamentalmente en ALUGASA, por 8.566 millones de Ptas. (aprobada por el Consejo de Ministros del 17 de julio de 1985) y en SECOINSA por 2.234 millones de Ptas. (aprobada por el Consejo de Ministros del 20 de marzo de 1986).

B) FUENTES DE FINANCIACION DE LAS APORTACIONES DEL INI A SUS SECTORES

Fuentes de financiación	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
Aportaciones del Tesoro al Fondo Patrimonial	115.000	115.000	—	—
Desmovilización de la participación accionarial	—	14.089	14.089	100,0
Emisión de obligaciones	40.000	40.000	—	—
Préstamos del exterior	48.000	—	(48.000)	(100,0)
Préstamos interiores	178.377	337.632	159.255	89,3
Total	381.377	506.721	125.344	32,9

Instituto Nacional de Hidrocarburos

La aportación efectiva realizada por el INH a sus Sociedades filiales fue de 44.382 millones de Ptas.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
ENIEPSA/HISANOIL	—	39	39	—
EMP/PETROLIBER	—	36.428	36.428	—
ENAGAS	—	7.915	7.915	—
Total	—	44.382	44.382	—

Las desviaciones producidas han sido debidas a las siguientes circunstancias: a) A la aportación a EMP, por parte del Instituto Nacional de Hidrocarburos, de las acciones de CAMPSA por un importe total de 36.428 millones de Ptas., en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Reordenación del sector petrolero y b) A la aportación a ENAGAS por desembolsos pendientes de años anteriores (2.915 millones de Ptas.) y por la ampliación de capital acordada en 1985 (5.000 millones de Ptas.), no consideradas en el momento de la elaboración del PAIF correspondiente a 1985.

Dirección General del Patrimonio

La diferencia negativa existente entre los valores programados por importe de 2.561 millones de Ptas. y los fondos obtenidos por valor de 1.327 millones de Ptas., fue de 1.234 millones de Ptas. lo que representaba en términos porcentuales una desviación del 48%. El motivo de esta desviación ha sido originado porque no fueron cubiertas las aportaciones que, en un principio, estaba previsto que se recibieran del FORPPA y del IRESCO, ambos Organismos

accionistas de MERCASA, ya que a finales del ejercicio 1985 esta sociedad pasó a formar parte del Grupo.

IV.1.6.3. Otras fuentes de financiación

Se trata de una variable financiera de naturaleza compleja y de estructura heterogénea, que es de carácter residual, pues su entidad cuantitativa está condicionada, en cada caso, al grado de ejecución de las inversiones, a los recursos obtenidos por otras vías y a los resultados propios en la gestión de las distintas Sociedades de cada Grupo.

En esta rúbrica se integran orígenes de fondos tan diferentes como son las aportaciones de los accionistas privados, los recursos propios generados por las Sociedades Estatales, los recursos ajenos obtenidos en concepto de créditos o préstamos y el producto de la enajenación de elementos y componentes del activo inmovilizado.

Instituto Nacional de Industria

Como figura en el cuadro expuesto a continua-

ción, la diferencia de 227.320 millones de Ptas. obtenidos, superior a lo previsto, y que equivale al 139% del valor programado, no responde a una causa única, sino a la concurrencia de varias de ellas, sin embargo es de destacar la desviación respecto a la cifra programada en el Sector de Energía Eléctrica debi-

da al aumento del endeudamiento a largo plazo experimentado por ENDESA para financiar las inversiones realizadas en virtud del Acuerdo de intercambio de activos entre empresas del Sector y cuyo importe ascendía a 261.803 millones de Ptas.

(En millones de pesetas)

División	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
Siderurgia	(18.159)	19.642	37.801	—
Construcción Naval	(7.447)	12.606	20.053	—
Transporte	15.051	27.210	12.159	80,8
Energía Eléctrica	108.089	351.774	243.685	225,4
Automoción y Rod.	22.277	(30.994)	(53.271)	(239,1)
Restantes divisiones	43.776	10.669	(33.107)	(75,6)
Total	163.587	390.907	227.320	139,0

Instituto Nacional de Hidrocarburos

La diferencia existente entre los valores programados y los fondos obtenidos por este concepto se elevó a 89.450 millones de Ptas., lo que representaba en términos porcentuales una desviación del 81% sobre las cifras del PAIF. Es de señalar que esta des-

viación trae su causa principal en que en la elaboración del PAIF 1985 no se consideró la reestructuración de CAMPSA, que se regulaba en la Ley de Reordenación del Sector, y que afectó de forma notable a la naturaleza y al volumen de las operaciones financieras del ejercicio considerado.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
ENIEPSA/HISANOIL	51.889	49.983	(1.906)	(3,7)
EMP/PETROLIBER	24.978	87.525	62.547	250,4
CAMPSA	8.482	30.476	21.994	259,3
BUTANO	7.307	13.440	6.133	83,9
ENAGAS	18.100	18.782	682	3,8
Total	110.756	200.206	89.450	80,8

Por lo que respecta al cumplimiento, por parte de las restantes sociedades del Grupo, de sus respectivos programas de financiación, la mayor desviación positiva la presenta EMP con un volumen de 62.547 millones de Ptas., debido a su mayor recurso a la financiación ajena con motivo de la reestructuración de la deuda de la sociedad. En BUTANO las diferencias se concretan en el mayor volumen de autofinanciación (4.808 millones de Ptas. superior a lo previsto, a causa de los menores precios de compra

de la materia prima), y en los mayores recursos ajenos utilizados, así por ejemplo 1.100 millones de Ptas. más se registraron por la financiación asociada a la adquisición del buque tanque Butaonce no considerada en la elaboración del PAIF 1985.

Dirección General del Patrimonio

Se había previsto en el PAIF para este Grupo de Sociedades la obtención de recursos financieros por

un importe total de 27.029 millones de Ptas. por el concepto mencionado. Se obtuvieron efectivamente

24.747 millones de Ptas., lo que representó un grado de cumplimiento en las previsiones del 91%.

(En millones de pesetas)

Empresa	PAIF	Real	Diferencias	
			en valor absoluto	en %
IMEPIEL	(457)	(1.896)	(1.439)	—
Otras	27.486	26.643	(843)	(3,1)
Total	27.029	24.747	(2.282)	(8,4)

La mayor desviación se puso de manifiesto en la Sociedad IMEPIEL, debido a que se registraron mayores pérdidas que las previstas en el PAIF y, por tanto, se redujo su autofinanciación. El resto de las desviaciones apreciadas no fueron significativas.

IV.2. SOCIEDADES ESTATALES FINANCIERAS

En este apartado del Informe se evalúa la gestión económica del sector financiero público en 1985, mediante el examen de las cuentas de las sociedades estatales pertenecientes al sector (las cuentas de los Organismos Autónomos se analizan dentro del referido a la Cuenta General del Estado) y a través del análisis de determinados aspectos de la misma como son el funcionamiento del sistema de seguro de crédito a la exportación y los gastos de publicidad del sector.

En los cinco epígrafes siguientes se expone el resultado del análisis de la gestión económico-financiera en este ejercicio de las entidades financieras públicas que teniendo la naturaleza jurídica de sociedad estatal —las entidades oficiales de crédito sin incluir al ICO, Banco Exterior de España, Sociedades Estatales de Seguros, Banco de España, Sociedad Mixta de Segundo Aval, Fondos de Garantías de Depósitos, Intercartera e Interbolsa— se consideran de mayor relevancia, con la excepción del Banco Exterior dado que este Tribunal aprobó y remitió a las Cortes Generales el pasado 28 de junio de 1988 un Informe de fiscalización selectiva de los ejercicios 1983 a 1986.

IV.2.1. Entidades oficiales de crédito

Los objetivos a alcanzar por las Entidades Oficiales de Crédito en el año 1985, que están encuadrados en el Programa de Actuación del Crédito Oficial para el período 1985/1988 consisten en:

- a) Elevación del beneficio consolidado.

b) Disminución progresiva de la financiación anual del Tesoro.

c) Reforma de la organización institucional, bajo un enfoque más empresarial.

En relación con estos objetivos, hay que destacar que:

a) Se ha producido un aumento del beneficio del 23% respecto al ejercicio anterior.

b) Si bien la financiación privilegiada sigue suponiendo un elevado peso específico sobre el total de los recursos, se ha observado un notable descenso durante este ejercicio (decremento del 42% respecto a 1984).

c) Se observa una consolidación apreciable de la reforma, por la confluencia de diversos cambios entre los que destacan: eliminación del sistema de Autorizaciones de crédito, flexibilización y adaptación al mercado de los tipos de interés activos y la descentralización del Banco de Crédito Industrial (BCI), Banco Hipotecario de España (BHE) y del Banco de Crédito Agrícola (BCA) a través, en este caso, del Grupo Asociado con las Cajas Rurales.

En 1985 el crédito oficial ha incrementado el volumen total de concesiones netas de crédito en un 57% y como consecuencia directa, las formalizaciones experimentan un alza del 40%. Los saldos de las cuentas de crédito de las Entidades se incrementan en un 13% —el saldo total a final de 1985 ascendía a 2.462.193 millones de Ptas.— destacando los aumentos en la oferta crediticia del BHE debido a la financiación del Plan Cuatrienal de la Vivienda 1984/1987 y del Banco de Crédito Local (BCL) por la colocación de imposiciones a la vista y a plazo; se observa así mismo, una mejoría en la gestión de la cartera de créditos a través del dato del periodo medio de su rotación que ha bajado de 12 años en 1984 a 10 años en 1985 (todos los datos anteriores aparecen detallados por Bancos en el Anexo IV.2-1).

En el Anexo IV.2-2 se muestra un estado comparativo por Bancos del coeficiente de cobertura de riesgo. Se observa un incremento global de las provisiones del 21% respecto al año anterior, fundamentalmente, producido por el incremento de los mismos en el BCI para el saneamiento de la Cartera Naval, así como una mejoría en el volumen de deudores vencidos especialmente en el BCA y BCL.

Puede observarse que en 1985 se ha producido un claro cambio en la política financiera de las Entidades, determinado por un descenso en los recursos privilegiados en favor de los recursos de mercado, así como el incremento de la participación de la autofinanciación. Así, el estado agregado de recursos de las Entidades en este ejercicio es el siguiente:

(En millones de pesetas)

Estado agregado de recursos de las entidades oficiales de crédito				
	1985	%	1984	%
1. Dotaciones del ICO	114.076	30,7	196.439	41,4
2. Banco de España	(7.850)	(2,1)	(3.650)	(0,8)
3. Recursos del Mercado:				
3.1. Emisiones interiores	-65.386	17,6	18.700	3,9
3.2. Conciertos con entidades de crédito	56.700	15,3	62.403	13,2
3.3. Financiación en divisas	(434)	—	(252)	—
4. Recursos por operaciones (autof.)	45.407	12,2	36.084	7,6
5. Otras variaciones de pasivo	97.918	26,4	164.644	34,7
Total	371.203	100	474.368	100

Por lo que respecta a los resultados, en el Anexo IV.2-2 se presenta un estado comparativo de los mismos para los años 1984 y 1985, que supone para el conjunto de las Entidades un incremento del 23% (destacando el BCA con un 47%), como resultado de un menor crecimiento de los costes financieros frente a los rendimientos financieros, así como por el aumento del porcentaje neto de los «Otros Productos y costes ordinarios», a la contención de los gastos de explotación. El BCI no presenta beneficios por haberse decidido su destino al saneamiento de la Cartera Naval.

IV.2.2. Sociedades Estatales de Seguros

Las Sociedades Estatales de Seguros —Mutualidad de Seguros del Instituto Nacional de Industria (MUSINI) y Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE)— presentan, según las cuentas y demás documentación rendida a este Tribunal, las siguientes características en 1985:

IV.2.2.1. Mutualidad de Seguros del INI (MUSIND)

Tal y como se desprende de los datos incluidos en el Anexo IV.2-3, las primas emitidas por la Mu-

tualidad en el ejercicio 1985, netas de anulaciones y sin incluir el recargo adicional, ascienden a 11.061,5 millones de Ptas., que, sumados a los 3.200,5 millones de primas cedidas en coaseguro, alcanzan la cifra de 14.282 millones de Ptas. de primas contratadas. Por lo que respecta a las primas directamente emitidas, se aprecia un aumento de 209,4 millones de Ptas., lo que supone un incremento del 2% respecto a 1984.

Por su parte, las prestaciones y gastos pagados en el ejercicio 1985, en concepto de indemnizaciones, capitales, rentas, rescates y beneficios de los asegurados, han ascendido a 7.880,7 millones de Ptas., que representa un incremento del 18% respecto al ejercicio anterior.

La siniestralidad del ejercicio, (es decir, el importe de las prestaciones y gastos pagados durante el mismo, más el de las provisiones técnicas para prestaciones a 31-12-85, menos las provisiones por el mismo concepto del ejercicio anterior) asciende a 14.195,9 millones de Ptas. lo que supone un incremento respecto al ejercicio anterior del 98%.

El beneficio del ejercicio, después de impuestos, ascendió a 2.049,6 millones de Ptas., es decir, un 13% superior al de 1984.

IV.2.2.2. *Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A. (CESCE)*

Las primas devengadas durante 1985 han experimentado una disminución respecto a las del año anterior —1.119 millones de Ptas. frente a 1.681 millones—, consecuencia de una caída en la contratación de créditos al comprador con deudores privados, una cancelación de una serie de pólizas, una nueva pauta de emisión en la Póliza Global y el estancamiento de las ventas declaradas.

La siniestralidad en el seguro directo alcanza una cifra aproximada de 79 millones de Ptas., que contrasta con los 5.310 millones de 1984, debido a la fuerte disminución de la provisión para siniestros.

En el ejercicio 1985 se produce un aumento en la emisión de primas procedentes de garantías de riesgo político, lo que supone un aumento de los ingresos que percibe CESCE del 15% respecto al ejercicio anterior.

El resultado técnico resulta de reducir la cifra de gastos de administración con el superávit de primas sobre siniestros. La pérdida técnica ha sido de 256,8 millones de Ptas., inferior en 127,2 millones de Ptas. a la del ejercicio anterior, lo que supone una mejora del resultado de un 33% en 1985. El resultado final aparece determinado por el fuerte peso de los ingresos financieros, lo que supone un beneficio de 375,5 millones de Ptas. (Ver Anexo IV.2.4).

IV.2.3. *Banco de España*

El Banco de España obtuvo en el ejercicio 1985 —Anexo IV.2.5— un beneficio de 69.296 millones de Ptas., disminuyendo respecto al del año 1984 en 25.755 millones de Ptas. Esta disminución se debió básicamente a la reducción de los ingresos por operaciones interiores, superior al incremento experimentado por los ingresos por operaciones exteriores y a la reducción de los gastos.

Los ingresos por operaciones interiores sufrieron un descenso cifrado en términos relativos en el 19%, cuya causa fundamental se encuentra en la fuerte disminución de los rendimientos derivados de las operaciones con pagars del Tesoro, incluidos en la cartera de valores de mercado abierto, así como en la de los rendimientos extraordinarios. Por otra parte, la leve subida del 5% de los ingresos por operaciones exteriores es atribuible a los obtenidos por venta de divisas, debido al cambio de tendencia en la posición de divisas y al acortamiento del diferencial de cambios.

En cuanto a los gastos, a pesar del significativo aumento en la remuneración de los depósitos de co-

bertura del coeficiente de caja, se producen también fuertes disminuciones en conceptos tales como intereses de certificados de regulación monetaria, al haber sido sustituidos éstos por una emisión especial de pagars del Tesoro, y provisión para diferencias de cambio en compra-venta de divisas, por regularización de las minusvalías producidas en algunas divisas, que provocan un descenso global del 3%.

Del análisis del balance sectorizado cabe extraer las siguientes consideraciones:

a) Los valores que componen el grupo de «Actividades Exteriores» han retornado a los niveles anteriores a 1984.

b) Se ha recurrido por primera vez en este ejercicio a la utilización de la «Provisión por diferencias de cambio en compra-venta de divisas» al objeto de rebajar los cambios medios contables que excedían de los de mercado.

c) Dentro del grupo de «Organismos Públicos» destacan los créditos concedidos al FORPPA, por 222.550 millones, a la Tesorería General de la SS por 70.000 millones, y a TABACALERA por 33.415 millones.

d) En «Créditos y Préstamos a Entidades de Depósito» figura la financiación a los bancos procedentes del grupo RUMASA y que alcanza al 31-12-1985 un total de 291.721 millones de Ptas.

En el grupo IX «Inmovilizado» se han reclasificado el resto de los gastos de conservación y reparaciones producidos durante los ejercicios de 1980 a 1984 que, de acuerdo con las consideraciones recogidas en la Nota del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales de 26 de enero de 1984, tienen el carácter de Inmovilizado al ser obras de grandes reformas cuya amortización debe prolongarse durante un período más dilatado de tiempo.

IV.2.4. *Sociedad mixta de segundo Aval*

La Sociedad ha desarrollado su actividad a lo largo de 1985 sobre la base de la autorización establecida en el artículo 48.6 de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, para garantizar las operaciones de crédito concertadas por pequeñas y medianas empresas que dispongan de avales de Sociedades de Garantía Recíproca. Dicha autorización rebajó los límites de avales a prestar desde los 15.000 millones de Ptas. fijados a lo largo de los tres ejercicios precedentes, hasta 10.000 millones de Ptas. para 1985.

En 1985 aumentó el importe de las líneas de segundo aval formalizadas, si bien sólo un 15% de las

operaciones de riesgo avaladas por las Sociedades de Garantía Recíproca se afectaron al mismo. El número de operaciones de segundo aval formalizadas en 1985 se incrementó en un 84% respecto al ejercicio anterior, pasando el importe medio de riesgo por operación de 3,4 a 4,3 millones de Ptas..

El riesgo vivo avalado por la Sociedad Mixta de Segundo Aval al término del ejercicio 1985 ascendía a 1.136 millones de Ptas., que representa un grado de realización del 11%, superior al de 1984 que fue del 5%. El porcentaje de cobertura del segundo aval utilizado sobre el total garantizado por las Sociedades de Garantía Recíproca sólo era, al final del ejercicio, del 4%, manifestándose la escasa implantación del segundo aval.

IV.2.5. *Fondos de garantía de depósitos*

A partir del análisis de las cuentas rendidas al Banco de España de los tres Fondos existentes —Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito— este Tribunal efectúa las observaciones que se reflejan en los siguientes epígrafes.

IV.2.5.1. *Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios*

Respecto a este Fondo ha de señalarse que durante el año 1985 ha participado en el saneamiento de dos entidades bancarias (Banco Urquijo Unión y Banco de Finanzas), ha continuado realizando operaciones de compras de activos, derivadas de las obligaciones asumidas en saneamiento de entidades bancarias realizadas en ejercicios anteriores (Banco Simeón y Banca Catalana) y ha seguido desarrollando su política de desinversión, mediante la realización de activos mobiliarios, inmobiliarios y financieros adquiridos a las distintas entidades bancarias saneadas por él (operaciones por las que se han obtenido pérdidas en 1985 por valor de 5.267 millones).

El fondo patrimonial de esta entidad al 31 de diciembre de 1985 presenta un valor negativo de 90.715 millones lo que representa una disminución del 17% respecto al existente a la misma fecha para 1984. Los anticipos del Banco de España (principal fuente de financiación) ascendían en dicha fecha a 492.840 millones, lo que da lugar a unos costes financieros elevados (35.848 millones). Así mismo, se prevé un elevado volumen de pérdidas sobre los saldos a 31-12-85 en las realizaciones de las Inversiones Financieras y del Patrimonio inmobiliario. Las provisiones efectuadas son muy escasas (31 millones sobre 69.067 millones). Igualmente, sobre los saldos de activos contingentes (257.632 millones) se estima que se producirán importantes pérdidas no compensables con las provisiones hechas por la Entidad.

IV.2.5.2. *Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro*

Respecto a este Fondo, su actuación primordial se ha centrado en un seguimiento de aquellas entidades que acusaban un coeficiente de garantía inferior a la media del conjunto de Cajas Confederadas y en las que se daban situaciones de concentración de riesgos. El Fondo patrimonial al final del ejercicio (50.304 millones) ha experimentado un incremento del 45% respecto al ejercicio anterior.

Durante 1985, el Fondo ha concedido préstamos de saneamiento a entidades integradas en el mismo por 9.200 millones de Ptas. y ha destinado a la adquisición de activos de dudoso cobro 2.751 millones de Ptas.

IV.2.5.3. *Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito*

Dentro de las actividades realizadas por el Fondo en el ejercicio de 1985, es de destacar que la Comisión Gestora acordó que veintiséis Cooperativas de Crédito sometieran a auditoría externa sus estados financieros a 31 de diciembre de 1984. El grupo de cooperativas auditado tenía un total de depósitos a dicha fecha de 265.131 millones de Ptas., cifra que representa el 33% del total de acreedores de las entidades integradas en el Fondo. Para la auditoría a 31 de diciembre de 1985 ha sido incrementado el número de Cooperativas de Crédito a cincuenta y cuatro, representando un 87% del total de acreedores de las cooperativas integradas en el Fondo.

Con respecto al plan de saneamiento de las Cajas Rurales, el Fondo ha aportado a estas entidades apoyos financieros por 41.837 millones de Ptas..

Durante 1985 este Fondo ha visto disminuir su Fondo patrimonial en 3.231,7 millones de Ptas., presentando un importe acumulado negativo de 2.524 millones de Ptas., como consecuencia de los intereses de anticipos del Banco de España (3.381,8 millones de Ptas.) y de las importantes dotaciones a provisiones efectuadas en el ejercicio (1.392,8 millones de Ptas.).

IV.2.6. *Análisis del funcionamiento del sistema de crédito oficial a la exportación*

IV.2.6.1. *Antecedentes*

En el Informe que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el 28 de junio de 1988 sobre la fiscalización al Banco Exterior de España, relativo a los ejercicios económicos 1983, 1984, 1985 y 1986, al anali-

zar la actividad del mismo en cuanto al Crédito Oficial a la exportación, se pusieron de manifiesto las controversias suscitadas entre dicha entidad, el Consorcio de Compensación de Seguros y la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) con motivo del seguro de dos créditos a la exportación otorgados por el Banco que resultaron, a su vencimiento, impagados, concedidos, el primero, a «Corporación Financiera Nacional», CORFINA, Entidad pública de Guatemala, y el segundo a «Papeles Sudamérica, S.A.», PSSA, de Chile. La exportación ligada al primer crédito consistía en la construcción y entrega «llave en mano» de una planta industrial para fabricación de celulosa en aquel país y el segundo en el suministro en Chile «llave en mano» de un complejo industrial que incluía tres fábricas de celulosa, papel y cartón, respectivamente. Con relación a la segunda operación de crédito citada, en el Informe de fiscalización se señalaba que su concesión por el Banco había supuesto la asunción de un riesgo superior al correspondiente a una operación habitual, riesgo cuya cobertura, en el momento de la concesión, CESCE ya había decidido asumir; y se añadía que, una vez acordada la concesión, debió haberse previsto un sistema de control y supervisión más reforzado que el que se adoptó, que fue el habitual y que resultó ineficaz, teniendo que reforzarse en el transcurso de la operación cuando se encontraba ya comprometido un importante volumen de disposiciones de crédito.

Se concluyó, asimismo, que sólo un estricto control inmediato y oportuna coordinación por parte de las tres entidades citadas pueden garantizar el buen fin de los fondos públicos destinados a la financiación de la actividad exportadora; añadiendo que, por tratarse de problemas que afectaban a varias Entidades y que superaban el ámbito propio de aquella fiscalización, el funcionamiento del sistema de Crédito Oficial a la Exportación sería objeto de análisis en el correspondiente Informe Anual. Análisis que se ha centrado, fundamentalmente, en las relaciones CESCE-Consorcio en las operaciones de seguro de crédito a la exportación, en las que ambas entidades del Sector Público participan con funciones diversas a partir de la Ley 10/1970.

IV.2.6.3. Descripción del sistema

Riesgos Comerciales

La citada Ley reservó a CESCE el monopolio de la actividad aseguradora de los riesgos comerciales, actuando el Consorcio como reasegurador único hasta 1978. La Ley 33/1984, de Ordenación del Seguro Privado, hizo desaparecer la exclusividad de CESCE en la cobertura de estos riesgos, pudiendo realizar esta actividad las Compañías de seguros autorizadas a operar en el ramo de Crédito y Caución.

Por otra parte, desde 1979 los riesgos comerciales asegurados por CESCE pueden ser cedidos en reaseguro al Consorcio, a sociedades españolas y a reaseguradoras extranjeras, aunque el principal reasegurador es aquél, que asume riesgos por importes muy superiores a los que CESCE retiene y a los que aceptan el reaseguro nacional e internacional.

Desde 1984 CESCE sólo reasegura con terceros, y en la modalidad de cuota-parte, las pólizas global y global especial, asumiendo el Consorcio, mediante contrato de excedente obligatorio, los riesgos correspondientes a pólizas individuales, que no son aceptadas ya por terceros. Se ha llegado a un sistema, vigente en el ejercicio 1985 en el que el Consorcio, en riesgos comerciales, asume los no aceptados por el mercado reasegurador, cualitativamente (reaseguro obligatorio y sin límite, en la modalidad de excedente, de pólizas individuales) y cuantitativamente³.

Además, el Consorcio participa, en un porcentaje que varía cada año, de los riesgos que CESCE cede al mercado en cuota-parte, con independencia del contrato de excedente obligatorio.

La retrocesión al Estado se realiza mediante un reaseguro de excedentes de pérdidas, no de capitales, con lo que aquél sólo cubre el siniestro cuando se ha producido el pago por parte del Consorcio de su pleno de retención, con lo cual la cobertura de cada póliza resulta del pleno de retención del Consorcio.

Como consecuencia del reaseguro aceptado, la Sección Patrimonial correspondiente del Consorcio ha acumulado importantes resultados negativos, mientras en la situación patrimonial de CESCE se puede observar el proceso contrario.

El Consorcio denunció el 31 de julio de 1985, con efecto 1 de enero de 1986, el contrato de reaseguro obligatorio con CESCE en su modalidad de excedente y, al no haberse llegado a ningún acuerdo entre las dos entidades durante los ejercicios 1985 y 1986 acerca del nuevo convenio, se prorrogó el Tratado de Reaseguro citado por Orden Ministerial.

Riesgos políticos y extraordinarios

Por lo que respecta al aseguramiento de los riesgos políticos y extraordinarios, se realiza por el Estado, a su riesgo y ventura, correspondiendo a CESCE la contratación y gestión de los mismos por cuenta de aquél y ejerciendo el Consorcio la función de administrador de los fondos públicos que tal actividad lleva consigo, función que lleva a cabo en la correspondiente Sección, con independencia patrimonial y contable y sin que puedan compensarse saldos con sus restantes Secciones Patrimoniales.

En los Presupuestos Generales del Estado se con-

signan los créditos necesarios para hacer frente a las desviaciones que la cobertura de dichos riesgos ocasiona, cuando las primas recaudadas y las reservas constituidas resultan insuficientes.

Al contratar por mandato del Estado los riesgos políticos y extraordinarios CESCE resulta retribuida como gestora, dado que los gastos en que incurra no pueden compensarse con los ingresos de dicha actividad, que no son de su cuenta. Como más adelante se verá, la retribución citada corresponde a un porcentaje de las primas efectivamente percibidas del exportador, que se retiene y deduce de los importes de primas percibidas que transfiere CESCE al Consorcio⁴.

A todo lo anteriormente expuesto hay que añadir en el sistema del seguro y de crédito oficial a la exportación los problemas derivados de que dicho crédito, en la modalidad de comprador extranjero, se ha dirigido, fundamentalmente, a países del tercer mundo o en vías de desarrollo, con dificultades para la devolución en los vencimientos correspondientes y surgiendo en el proceso de refinanciación de los mismos problemas de información, de retrasos, de costes e imputación, y de tipos de cambio.

IV.2.6.3. Análisis del sistema relativo a riesgos comerciales

Con respecto a las verificaciones llevadas a cabo en CESCE y en el Consorcio respecto a riesgos comerciales, con especial referencia al ejercicio 1985, hay que destacar los siguientes resultados.

El Consorcio no actúa como un verdadero reasegurador, ya que tanto en el inicio de una operación de seguro, como en el seguimiento y conclusión de la misma, no tiene la información ni la capacidad de decisión que caracteriza a esta actividad. El contrato de excedente de capitales en base al cual se produce el reaseguro obligatorio por parte del Consorcio es un contrato de los llamados «ciegos», en los que la única información es la contenida en los bordes de cesiones y siniestros, que funcionan mediante cuentas cerradas que se liquidan semestralmente, basado en el principio de buena fe y teniendo aquella entidad escasa información sobre los riesgos que asume. Hay que tener en cuenta, al respecto, que los riesgos individuales sólo se aceptan en el mercado mediante reaseguro facultativo, que permite atomización del riesgo y una amplia información⁵. En este contrato, sin embargo, el Consorcio se ve obligado a aceptar una serie de riesgos, escasos en número y de elevada cuantía, técnicamente asegurables, ya que la prima no puede considerarse política, es decir subvencionada (en contra de las manifestaciones de CESCE y del Consorcio en este sentido) sin el debido análisis de los mismos.

Aunque el contrato «ciego» se utiliza en el mercado, es con un tipo de riesgo que se caracteriza por ser de gran número y escasa cuantía por deudor, ya que sólo reasegura las pólizas global y global especial, y ello en la modalidad de cuota-parte.

De los 205 millones de Ptas. que aparecen en la Memoria de CESCE para 1985 como gastos en informes por análisis de riesgos, 163 millones, es decir, casi un 80%, corresponden a las pólizas global y global especial, las cedidas, por tanto, al mercado reasegurador. Teniendo en cuenta que esta modalidad de pólizas se caracteriza por cubrir el riesgo de un exportador con todos los diferentes importadores, con lo que se diluye el mismo, y que, además, se trata de exportaciones sobre todo a la Comunidad Europea, llama la atención que se dedique un importe tan reducido a las pólizas restantes, incluidos riesgos políticos.

Aunque el contrato de reaseguro obligatorio en la modalidad indicada ha sido denunciado, en un intento de alcanzar un reparto más equitativo de los riesgos del seguro de crédito a la exportación ante el fuerte peso que viene soportando el Consorcio por siniestros en los últimos años, las dificultades encontradas al respecto entre CESCE y el Consorcio han motivado la prórroga del de 2 de abril de 1984.

Este contrato se basa en el principio de «unidad de riesgo» (deudor de la operación de crédito), de modo que, si son varias las pólizas en que interviene dicha unidad de riesgo, el pleno de capital en riesgo retenido por la cedente se satisface con la suma asegurada en la primera póliza, resultando el 100% de las restantes a cargo del Consorcio. Se ha apreciado, por otra parte, que, en los bordes de cesiones, el Consorcio no recibe la información de si la unidad de riesgo resulta deudora con obligación de pago directo o por aval.

Aunque el reasegurador (Consorcio) comparte, en principio, la suerte de la cedente (CESCE) según el art. 4º del contrato de excedente vigente en el ejercicio 1985 y hasta el momento de redactar este Informe, y, por tanto, ante desviaciones de fondos, agravamiento del riesgo, etc., no tendría que indemnizar al asegurado (Banco Exterior de España), el reasegurador no dispone de la información de que puede disponer la cedente, con respecto a los hechos citados, en las distintas operaciones. Respecto al ejercicio del derecho a inspección del Consorcio sobre la cedente, regulado en el art. 13 del contrato, sólo hay constancia de que se ha producido en la operación de Chile a la que se alude en este Informe, lo que pone de manifiesto, una vez más, el escaso control del reasegurador sobre las operaciones, que no lleva a cabo el seguimiento de las mismas aun cuando el importe del riesgo a su cargo aumenta paulatina y

considerablemente por modificaciones que se plasman en los citados borderós.

El Consorcio participa en todos los gastos de tramitación del siniestro, pero, al constituir éstos un mayor importe del mismo y no recibir un finiquito (justificación del gasto, tipo de cambio, recibo del asegurado, etc), no se dispone en esa entidad de documentación detallada que acredite en todo momento la adecuada desagregación de los mismos.

Por otra parte, en base a los arts. 10 y 11 del contrato de reaseguro, el Consorcio satisface al contado los siniestros cuyo importe excede de 25 millones de Ptas., mientras que los recobros de la unidad de riesgos que excedan de dicho importe se satisfacen por CESCE al Consorcio en las liquidaciones semestrales, lo que pone de manifiesto falta de reciprocidad en el tratamiento de siniestros y recobros de un mismo contrato.

La única documentación recibida en las liquidaciones semestrales de los borderós, durante el ejercicio 1985, correspondiente al primer y segundo semestre del mismo, incluye los importes que, por ser superiores a 25 millones, fueron pagados al contado y que después se deducirían en la cuenta cerrada. Al respecto, se ha comprobado que los importes de los borderós y dicha cuenta no presentan contradicciones y que han sido registrados en la contabilidad de la Sección Patrimonial de Crédito a la Exportación.

El Consorcio no tiene mecanizada la información sobre los riesgos que asume, por lo que los borderós semestrales de CESCE sólo pueden cruzarse con la citada cuenta cerrada para la corrección de posibles errores.

Operación de Chile

En cuanto a las verificaciones efectuadas sobre la operación de Chile, en riesgo comercial, a la que se aludía en el Informe de fiscalización del Banco Exterior² cabe destacar, en primer lugar, que la información de esta entidad respecto al riesgo era prácticamente inexistente.

En esta operación se preveía que el *cash-flow* generado por la inversión, cuando comenzara a ser productiva entrando en funcionamiento la planta serviría para atender el coste y amortización de recursos de las financiaciones empleadas en el proyecto, de ahí la importancia de la viabilidad productivo-financiera del mismo, así como de las garantías iniciales buscadas por el acreedor, que resultaron, ya en 1981, claramente insuficientes. Así, el patrimo-

nio personal del avalista (MIT) como garantía (50%) de la operación resultaba insuficiente desde el inicio, en que la operación se plantea por un importe cercano a 15.000 millones de Ptas., llegando por las sucesivas ampliaciones a 38.000 millones, siempre con la citada garantía. El patrimonio declarado por MIT asciende a 2.500 millones en 1979, y al mismo importe cuatro años después, según los análisis de solvencia de CESCE, ya que el Consorcio se limitó a actuar como caja en la operación.

Se tenían, además, unas garantías reales, hipotecarias, etc., sobre los bienes y, aunque se consideraban preferentes, como afirmó en sus alegaciones CESCE al informe realizado por el Consorcio, en 1987 el propio MIT mantenía un derecho de retención sobre las plantas que impedía la venta de las mismas por parte del Banco Exterior y de CESCE, confirmado por los Tribunales chilenos en primera instancia, y a éste le adeudaba el comprador (del mismo Grupo) aproximadamente 5.800 millones de Ptas., y por renunciar a este derecho recibió la anulación de sus garantías de aproximadamente 7 millones de dólares. Al otro garante de la operación, INFORSA, se le canceló la garantía prestada por 35 millones de dólares, que el Banco Exterior y CESCE le exigieron y que desde el año 1989 va desembolsando a los vencimientos del crédito.

Al ser una autoexportación parcial, la operación planteaba muchas dificultades de seguimiento, como se manifiesta en una comunicación interna de CESCE del año 1982, sin que de todo ello tuviera información el Consorcio como reasegurador.

No consta que se tuviera en cuenta, al evaluar el proyecto y estimar las garantías ofrecidas por MIT, la relación entre esta operación y la de Guatemala.

En el momento de redactar este Informe, la operación sigue viva, ya que los deudores de la compra han pasado a ser INFORSA (por los 35 millones de dólares a los que quedó reducido su aval y cuyo pago va efectuándose desde el año 1989, como se ha indicado) y el Banco Central de Chile por unos 16.100 millones de Ptas., producto de la venta de las plantas y que también va siendo desembolsado al Banco Exterior a sus respectivos vencimientos. Los pagos efectuados por el Consorcio ascienden a 8.614,6 millones de Ptas., habiendo obtenido esta entidad por recobros (abonados por CESCE al recibirlos, y no en la liquidación semestral como es habitual) 1.872,5 millones de Ptas., es decir, elevándose el total de pagos netos de recobros para aquella a 6.742,1 millones. A 31 de diciembre de 1988, según notificación de CESCE de 30 de marzo de 1989 correspondía a esta operación una provisión para prestaciones de 2.071,9 millones de Ptas.

IV.2.6.4 Análisis del sistema relativo a riesgos políticos y extraordinarios

CESCE no dispone, (en la actividad aseguradora que lleva a cabo por cuenta del Estado, en la contratación de seguro de crédito a la exportación, riesgos políticos y extraordinarios), en la legislación vigente, de directrices o criterios técnicos a los que adaptar la aceptación de los mismos, teniendo, al respecto, una amplia discrecionalidad, que no permite efectuar el necesario control de eficiencia en el uso de los fondos públicos destinados a tal actividad.

CESCE no realiza una imputación de costes, en la contratación que lleva a cabo por cuenta del Estado, con separación de la de su propia actividad, por lo que la retribución que percibe del 20% de las primas efectivamente cobradas del exportador, y que se fija por Orden Ministerial, no puede contrastarse con el coste real. Los ingresos de CESCE por la gestión de riesgos políticos y extraordinarios, más los ingresos financieros derivados de los mismos, resultaron superiores al total de gastos de explotación de la Compañía en el ejercicio 1985.

Resultan muy mejorables los procedimientos de control e información en las relaciones entre CESCE y el Consorcio en lo que atañe al seguro de crédito a la exportación, por riesgo político.

Operación por riesgo político con Guatemala

En esta operación, anteriormente citada, que aseguraba, tras sucesivas ampliaciones, un capital de

19.019 millones de Ptas. y unos intereses de 9.381 millones, se ha comprobado que la prima final ascendió a 1.048 millones de Ptas., de los que, en el momento de redacción de este Informe se han pagado 882,2 millones, quedando 165,8 millones pendientes mediante treinta y nueve letras aceptadas por MIT de las que las diecinueve primeras están avaladas por el Banco Comercial Español, por un importe, cada una de ellas, de 4 millones de Ptas., con vencimientos trimestrales, iguales y consecutivos.

Han resultado impagados 158 millones de dólares de los que 129 millones de dólares ya han sido pagados al asegurado (12.051 millones de Ptas.) y se han recobrado 3 millones de dólares.

IV.2.7. Análisis de los gastos de publicidad de las entidades financieras públicas

Como se indicó anteriormente, un aspecto de la gestión del sector financiero público que se ha considerado objeto de análisis en este Informe es el referido a los gastos derivados de publicidad y propaganda o campañas de promoción e imagen de las sociedades estatales y organismos autónomos de carácter financiero³.

El importe total de los gastos de cada una de las entidades, de acuerdo con la documentación remitida por las mismas, y su imputación a cada uno de los ejercicios objeto de este análisis se recoge a continuación (en miles de Ptas.):

Entidad	1985	1986	1987	Total
ICO	269,8	329	486,9	1.085,7
BHE	168,3	295,9	433,7	897,9
BCI	153,3	155,9	202,7	511,9
BCA	98,1	165,8	179,4	443,3
BEE	143,5	207,2	66,8	417,5
C. POSTAL	114	149,4	101,7	365,1
BCL	32,3	65,5	106,5	204,3
ENESA	75,8	67,7	58,8	202,3
B.E.	45,8	17,5	64,1	127,4
MUSINI	12,5	19,8	18,1	50,4
CESCE	8,7	10,2	7,5	26,4
CLEA	2,1	4,3	4,1	10,5
SMSA	—	1,5	1	2,5
CCS	0,2	0,5	0,1	0,8
Total	1.124,4	1.490,2	1.731,4	4.346

Destaca, en el análisis del cuadro anterior, el volumen de gastos del ICO tanto en lo referente a cada uno de los ejercicios como en el total acumulado, en el que su participación alcanza aproximadamente el 25%. En su evolución anual se aprecia un incremento notable en valores absolutos y relativos en cada ejercicio, principalmente en 1987, año en el que se produjo un incremento relativo de un 48% respecto al ejercicio anterior. Los importes satisfechos por el ICO junto con los de los Bancos Hipotecario, Crédito Industrial y Crédito Agrícola representaba el 68% del total.

De la evolución de los gastos del resto de las entidades hay que destacar el descenso en 1987 del Banco Exterior, el incremento permanente del BCL

o la evolución dispar del Banco de España con un primer descenso del 62% para un posterior incremento en 1987 del 265%.

IV.2.7.1. Análisis por conceptos de gastos

Con la finalidad de estructurar y presentar de una forma homogénea y sintética la documentación recibida de las distintas entidades, se han reducido los diversos conceptos de imputación de gastos a las seis categorías que se recogen en el cuadro siguiente. En él se reflejan, por entidades y conceptos, las cifras correspondientes al total acumulado de los ejercicios económicos 1985, 1986 y 1987.

Entidad	Public. y propág.	Public. de gestión	Particip. congres. y seminarios	Public. Emisión valores	Gtas. desar. y promoc. imágenes	Honor. prof. e informes técnicos	Total acum.
ICO	12,9	31,9	—	875,3	165,6	—	1.085,7
BHE	72	21,8	11,8	199,9	592,4	—	897,9
BCI	188,5	19,6	1,5	—	302,3	—	511,9
BCA	443,3	—	—	—	—	—	443,3
BEE	3,1	—	—	19,1	395,3	—	417,5
C. POSTAL	350,9	—	—	14,2	—	—	365,1
BCL	9,1	9,5	11,7	51,6	106,2	16,2	204,3
ENESA	202,3	—	—	—	—	—	202,3
B.E.	127,4	—	—	—	—	—	127,4
MUSINI	2	—	2	—	46,4	—	50,4
CESCE	5,2	19,8	0,9	—	0,5	—	26,4
CLEA	—	—	—	—	—	10,5	10,5
SMSA	2,5	—	0	—	—	—	2,5
CCS	0,3	—	0,5	—	—	—	0,8
Total	1.419,5	102,6	28,4	1.160,1	1.608,7	26,7	4.346

En el total acumulado de los ejercicios económicos 1985, 1986 y 1987 reflejado en el cuadro anterior, el concepto de mayor importe corresponde a «Gastos de desarrollo y promoción de imágenes» por 1.608,7 millones de Ptas., seguido por el de «Publicidad y propaganda» con 1.419,5 millones de Ptas. Estos importes representan un 37% y un 32,7%, respectivamente, en el total de gastos. Dentro del concepto «Gastos de desarrollo y promoción de imágenes» la mayor participación corresponde a los Bancos Hipotecario (37%), y Exterior de España (24,6%), y en el de «Publicidad y Propaganda» al Banco de Crédito Agrícola, con un importe de 443,3 millones de Ptas. (31% en términos relativos), y a la Caja Postal, con 350,9 millones de Ptas., que representa el 24,7% del total.

En el Anexo IV.2-6 se relacionan los veinticinco

mayores perceptores, desglosando sus importes en los distintos conceptos de gastos, anteriormente utilizados. Destaca en esta relación las elevadas cuantías totales de los cuatro primeros que suponen un total de 2.490 millones, el 67,6% del importe cobrado y de manera particular la cifra percibida por TVE (1.151 millones de Ptas.) que representa el 31% del total. Se observa que, respecto a esos cuatro perceptores, en los dos primeros los mayores importes corresponden a «Publicidad emisión valores», en tanto que en el tercero y cuarto la mayor participación en el total se concreta en «Gastos de desarrollo y Promoción de imágenes».

IV.2.7.2 Análisis por perceptores

Limitando el análisis a los diez mayores percep-

tores, que representan el 74% del total de gastos analizados, y el 87% de los 25 mayores perceptores, la distribución entre los mismos de los gastos correspondientes a cada una de las entidades se presenta en el Anexo IV.2-7. En él se puede observar la clara correspondencia entre los ingresos de TVE y los gastos de las Entidades Oficiales de Crédito, Banco Exterior y del ICO fundamentalmente, pues del total recibido por TVE, 1.151 millones de Ptas., únicamente 70 millones corresponden a otra Entidad, ENESA. También se desprende de este análisis el distinto procedimiento utilizado por cada entidad, así, mientras el ICO y el Banco de Crédito Agrícola destinan mayoritariamente sus recursos para una publicidad directamente contratada con TVE, las restantes entidades dedican su mayor parte a contratar con agencias de publicidad, encargadas de realizar la oportuna campaña publicitaria en los distintos medios de comunicación.

Entre los diez mayores perceptores únicamente se encuentran dos catalogables como medios de comunicación; las restantes son agencias de publicidad. Por otra parte, se observa en dicho Anexo cómo las distintas Entidades que contratan sus campañas con empresas de publicidad, han distribuido sus gastos entre distintas empresas, salvo el Banco de Crédito Industrial y, en menores importes, el Banco de Crédito Local, Banco de España, ENESA y CESCE.

Seleccionando de entre los numerosos perceptores por importe superior a un millón de Ptas., aquellos que pueden incluirse en el concepto de medios de comunicación (TV, emisoras de radio, publicaciones periódicas), su relación se presenta en el Anexo IV.2-8, con las cantidades satisfechas por cada una de las entidades financieras públicas analizadas. Esta numeración que figura en el última columna corresponde a los diez perceptores de mayor importe, ordenados en orden decreciente, a los que se han destinado 1.375,5 millones de Ptas. del total de 1.486,7 millones.

Si se consideran los pagos efectuados directamente a medios de comunicación por las entidades analizadas observamos cómo destaca lo satisfecho por el ICO y el BCA que representan el 36% y el 27%, respectivamente, del importe total, en tanto que no consta que el Banco de Crédito Local, Banco de España, CLEA o Consorcio de Compensación de Seguros hayan efectuado pagos a medios de comunicación por importe superior a un millón de Ptas. Por otra parte, este mismo Anexo refleja la dispersión de medios de comunicación utilizados por el Banco de Crédito Agrícola y el Banco Exterior de España y, en menor cuantía, por la Caja Postal y Musini, frente a la concentración que se observa en las restantes entidades.

IV.3. ENTES DE DERECHO PUBLICO

IV.3.1. Este público consejo de administración del patrimonio nacional

La verificación de las cuentas y de la gestión del Ente Público Consejo de Administración del Patrimonio Nacional correspondientes al ejercicio 1985, se ha llevado a cabo en la sede central de la entidad durante 1989 y se ha referido, fundamentalmente, a Gastos de personal, Gastos en bienes corrientes y servicios, Transferencias corrientes, Inversiones reales, Ingresos por transferencias, Ingresos patrimoniales y Tesorería.

La Ley 23/1982, de 16 de junio, realiza la calificación jurídica de bienes del Patrimonio Nacional como el conjunto de los de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las Leyes le atribuyen, incluyendo también los derechos de Patronato sobre las Fundaciones mencionados en la propia Ley. La gestión y administración de este conjunto de bienes y derecho constituye la principal función del Consejo de Administración.

IV.3.1.1. Análisis general de su contabilidad

Destaca, en primer lugar, el retraso con que se rindieron al Tribunal las cuentas del ejercicio 1985 que, debiendo haberse enviado a lo largo de 1986, lo fueron con fecha 5 de febrero de 1988.

Por otra parte, cuando se presenta este Informe no hay constancia de que se hayan efectuado la totalidad de las transferencias señaladas en la Disposición Transitoria de la Ley 23/1982, al Patrimonio del Estado o al ICONA, de determinados bienes afectados al Patrimonio Nacional.

No se ha procedido a establecer, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Final Tercera de la Ley 23/1982, el régimen jurídico del conjunto de bienes que constituye la fundación del Valle de los Caídos, administrada y gestionada por el Patrimonio Nacional, por lo que se mantienen fuera del inventario de bienes y derechos que integran el Patrimonio. Así mismo, no se ha formado por los Servicios del Consejo de Administración el inventario de bienes con origen en las donaciones hechas al Estado a través del Rey y los demás bienes y derechos que se afectan al uso y servicio de la Corona.

Por último, la entidad no tiene aún implantado un sistema de contabilidad analítica que permita distribuir gastos e ingresos por líneas de actividad, manteniendo únicamente una desagregación de determi-

nados gastos e ingresos por Delegaciones, Patronatos y explotaciones, aunque se ha comprobado que en el ejercicio 1989, con el apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado, la contabilidad del Patrimonio se está adaptando para implantar el nuevo sistema mecanizado de información contable, SICAI.

IV.3.1.2. La gestión presupuestaria en 1985

En cuanto a la Cuenta de Liquidación del Presupuesto correspondiente a 1985, se presenta en cifras definitivas desequilibrada, toda vez que la agrupación Gastos corrientes y de Capital cifra 4.017,7 millones de Ptas., en tanto que los Ingresos por Operaciones Corrientes y de Capital ascienden a 3.883,4 millones. La diferencia o desequilibrio de 134,3 millones de Ptas. corresponde a las incorporaciones de crédito del ejercicio anterior. En el análisis de dicha Cuenta se ha observado una incorrecta presupuestación, fundamentalmente en la previsión de los ingresos patrimoniales, a la que no es ajena la indicación de la Dirección General de Presupuestos en el sentido de incrementar los ingresos patrimoniales con el fin de, manteniendo el mismo presupuesto de gastos, adaptar aquéllos a la subvención por transferencias corrientes inicialmente aprobada.

En las verificaciones llevadas a cabo se ha puesto de manifiesto que la Entidad no ha contabilizado adecuadamente las distintas fases de ejecución de su presupuesto de gastos, habiendo incluido como obligaciones pendientes de pago al final del ejercicio metros compromisos de gastos que implicaron anulaciones en 1986 por importe de 25 millones de Ptas.

En el capítulo de Inversiones Reales se han incluido gastos de mantenimiento, sin que supongan mejora o ampliación de los bienes existentes, por importe de 14,2 millones de Ptas.

NOTAS

¹ A mayor abundamiento, el art. 124 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, modifica el artículo 6º de la Ley 11/1977, General Presupuestaria, incluyendo en el concepto de Sociedad Estatal a las participadas mayoritariamente de forma indirecta.

² No se incluyen las Empresas pertenecientes al Grupo Rumasa, habida cuenta del carácter público transitorio de las mismas.

³ Resolución aprobada por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión de 31 de mayo de 1983, por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 22 de junio de 1989, y por el Pleno del Senado, en su sesión de 29 del mismo mes y año.

⁴ Las pólizas globales aseguran todas las exportaciones de una empresa, y las individuales operaciones concretas de exportación.

⁵ Tanto es exigente obligatorio y sin límite cuando, por superar los riesgos determinadas cuantías, 600 millones en el ejercicio 1985, no son aceptados en cuota-parte en el mercado reasegurador, como para los riesgos reasegurados en caso de que la participación de CESCE, como consecuencia de la retención del 13% del riesgo en cuota-parte, exceda de 50 millones de Ptas., asumiendo el excedente sobre la citada cantidad plenamente y también con carácter obligatorio.

⁶ Por OOMM de 31 de marzo de 1986 y 6 de marzo de 1987, al haberse desistido por el Consorcio el convenio firmado con

Aunque por cuantías poco relevantes, se ha observado que existen entidades bancarias que presentan, durante 1985, situación acreedora con relación al Patrimonio. La previsión de esta entidad al respecto resulta mejorable en orden a evitar costes financieros adicionales innecesarios y diferencias a efectos de conciliación.

Se ha apreciado también que la existencia de dinero metálico en el Departamento de Tesorería comprende tanto el dinero propio del Patrimonio, con origen en los ingresos de sus recursos patrimoniales (venta de entradas a Muscos, venta de efectos, etc.), como los importes previstos para pago a proveedores, procedentes de la realización de talones librados a favor del cajero con este objeto, lo que da lugar al mantenimiento de importes líquidos innecesarios sin ninguna rentabilidad, a la disminución del saldo de la cuenta de proveedores por importes aún no pagados y a un deficiente sistema de control interno. No se efectúan arqueos periódicos de caja, ni en fechas significativas como la del cierre del ejercicio. El último arqueo realizado en 1985 corresponde al día 13 de diciembre y el inmediato siguiente al 14 de abril de 1986.

En cuanto a los gastos de personal, se ha observado, respecto a la Seguridad Social que en 1985 se aplicó la prima media en la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, aunque la Orden ministerial de 2 de abril de 1984 señalaba que, a partir del 1 de julio de 1984, debería ser sustituida aquella por la correspondiente a los epígrafes que ampararan cada caso concreto. Finalmente, se ha comprobado que los expedientes de personal presentan deficiencias en la documentación sustentatoria de la situación laboral y personal y que las convocatorias de contratados eventuales para la correspondiente provisión de puestos de trabajo se ha efectuado sin la oportuna publicidad.

CESCE el 3 de enero de 1972 para regular esta actividad en relación con los riesgos citados, se ha fijado la retribución para CESCE correspondiente a esos ejercicios sin perjuicio de que se establezca una revisión global del sistema, lo que no ha ocurrido, ni con respecto a estos riesgos ni a los comerciales, hasta el momento de redactar este Informe.

⁷ Para aceptar un determinado riesgo, la que tiene que facilitar el asegurador sobre la unidad de riesgo ha de ser exhaustiva y el reasegurador tener la facultad de aceptar o no.

⁸ Póliza individual de elevada cuantía reasegurada mediante contrato ciego, con una retención por parte de CESCE de sólo el 0,04%, y un único reasegurador forzoso, el Consorcio, con el 99,96% restante.

⁹ Hay que señalar que el análisis de la documentación recibida se ha visto dificultado por la falta de homogeneidad en la constatación de las distintas entidades, dado que, mientras que alguna relación más gastos de los solicitados, otras presentaron el desglose por conceptos, incluyendo el total en el apartado de epicidad y propegnadas. Por su parte, el Banco Exterior de España, manifestando las dificultades que supone, por las características y dimensión de su organización, la obtención centralizada de la información exhaustiva solicitada, elaboró una documentación que, aunque no referida a la totalidad del saldo contable, recogía la información más significativa de acuerdo con la solicitud formulada.

V. FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL GESTIONADO POR EL ESTADO

Para el ejercicio 1985 las dotaciones presupuestarias del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI en lo sucesivo) ascendieron a 205.000 millones de Ptas., que representan el 98% del total consignado para 1984.

Los créditos de este Fondo, según el art. 77 de la Ley de Presupuestos para 1985, figuraban en la sección 33, para las competencias asumidas por las CC. AA., y junto con los de inversiones de los presupuestos de gastos de los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos, para las competencias de la Administración Central (por importe total de 52.962,1 millones de Ptas. que representaba el 26% del FCI de este ejercicio), dejando sin efecto transitoriamente, en este último caso, lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 7/84, reguladora del FCI. Como anexo a la Ley de Presupuestos se acompañaba la relación de proyectos afectos al Fondo.

Como puede observarse en el Anexo V-1, la parte del Fondo a gestionar en 1985 por la Administración Central experimentó —con algunas excepciones— un descenso considerable respecto al ejercicio anterior, el 35%, debido a la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

Los objetivos perseguidos en la fiscalización de estas dotaciones presupuestarias del FCI para 1985, al igual que para el ejercicio económico de 1984, han sido:

a) Verificar la regularidad contable y legal de los créditos del FCI gestionados directamente por la Administración del Estado, así como su grado de ejecución.

b) Comprobar que las inversiones realizadas con cargo al FCI por el Estado y sus Organismos Autónomos, se han aplicado a los fines que estaban destinados, y se han realizado de acuerdo con la legislación aplicable, fundamentalmente en materia de contratación.

c) Verificar el cumplimiento del destino territorial de los créditos del FCI

A continuación se presentan los resultados obtenidos, clasificados en tres grupos: Administración del Estado, Organismos Autónomos de carácter Administrativo y Organismos Autónomos de carácter Comercial, Industrial, Financiero o Análogo.

V.1. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS GESTIONADAS POR LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

Las dotaciones iniciales del FCI a ejecutar directamente por la Administración ascendieron a 19.900,9 millones de Ptas. El detalle por ministerios y su comparación con el ejercicio 1984 es el de la página siguiente:

El descenso en las dotaciones iniciales afectas al Fondo es generalizado, salvo en los Ministerios de Justicia y Trabajo y Seguridad Social donde se consiguan proyectos para construcción y medios instrumentales de la Administración de Justicia y construcción y equipamiento de guarderías, servicios sociales y transferencias a las Corporaciones Locales para fines de asistencia social.

A continuación se exponen los resultados de las comprobaciones efectuadas en aquellos departamentos ministeriales más significativos.

V.1.1. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

Para 1985 este Ministerio tenía consignados como créditos iniciales afectos al FCI 11.297,6 millones de Ptas., de los cuales estaban destinados a inversiones directas 11.274,7 millones, para ser gestionados por la Dirección General de Carreteras (5.784,9 millones en el programa de gasto 513 D) y la Dirección General de Obras Hidráulicas (5.489,8 millones de Ptas. en los programas de gasto 512 A, 532 B y 441 A). Los 22,9 millones restantes aparecían como transferencias de capital de las direcciones generales de Arquitectura y Vivienda y Acción Territorial y Urbanismo.

Ministerio	Créditos iniciales (millones de Ptas.)		% Variación Interanual
	1985	1984	
Justicia	1.627,0	13,1	12.319,8
Obras Públicas y Urbanismo	11.297,6	17.106,1	(33,9)
Trabajo y Seguridad Social	282,7	63,9	342,4
Industria y Energía	20,2	—	—
Agricultura, Pesca y Alimentación	—	346,2	(100)
Transportes, Turismo y Comunicaciones	6.367,2	6.415,6	(0,7)
Cultura	282,3	723,0	(60,9)
Sanidad y consumo	23,9	151,5	(84,2)
Total	19.900,9	24.819,4	(19,8)

Del total de créditos definitivos, 11.110,8 millones de Ptas., se reconocieron obligaciones por 8.575,8 millones, lo que representa un grado de ejecución del 77%. De estas obligaciones 22,9 millones de Ptas.

corresponden a transferencias de capital, el resto son inversiones directas del Ministerio, que se desglosan, de la forma siguiente:

(En millones de Ptas.)

	D.G. Carreteras		D.G. Obras Hidráulicas		Total
	513 D	512 A	532 B	441 A	
País Vasco	—	—	—	10,0	10,0
Cataluña	729,3	8,4	0,1	7,4	745,2
Galicia	1.015,8	—	—	—	1.015,8
Andalucía	880,9	—	—	2,5	883,4
Asturias	1.055,0	—	—	—	1.055,0
Cantabria	101,6	—	—	—	101,6
C. Valenciana	—	185,7	—	—	185,7
Aragón	—	—	760,3	—	760,3
C. La Mancha	1.060,0	77,5	74,0	—	1.211,5
Canarias	—	77,0	161,9	—	238,9
Navarra	—	—	—	577,8	577,8
Extremadura	—	85,5	494,9	—	580,4
Madrid	339,6	—	—	—	339,6
C. y León	—	—	739,5	—	739,5
Melilla	—	—	—	108,2	108,2
Total	5.182,2	434,1	2.230,7	705,9	8.552,9

Del análisis efectuado en la Dirección General de Carreteras se constató que las inversiones realizadas no siempre se han referido a los proyectos previstos en los anexos del FCI, y cuando han ejecutado los previstos han superado, en algunos casos, los importes consignados para los mismos. Además, la finan-

ciación de los proyectos ejecutados ha sido comparada con créditos no afectados al FCI.

Por otra parte, y al igual que en 1984, la no distinción contable de los créditos destinados al FCI, ha provocado que en la Dirección General de Obras

Hidráulicas y según la ejecución presupuestaria del Fondo, para algunas Comunidades se reconocen obligaciones por un importe superior a los créditos destinados a las mismas en 223 millones de Ptas. Estos remanentes negativos se han unido a los incorporados a 1985, generados en 1984, hasta alcanzar un volumen de 1.087 millones de Ptas. de teórico mayor gasto del autorizado —con beneficio fundamentalmente de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia, Navarra, Canarias y Cantabria—. En la medida en que estos remanentes tienen el origen antes indicado, se debería proceder a la depuración de los mismos.

V.1.2. Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones

Este Ministerio tenía consignados en su presupuesto de gastos unos créditos iniciales vinculados

al FCI de 6.367,2 millones de Ptas., de los cuales 6.166,2 millones estaban destinados a ser gestionados por la Dirección General de Infraestructura del Transporte como inversiones directas en proyectos de infraestructura ferroviaria y aeropuertos (programas de gastos 513 A y 515 A, respectivamente) y el resto, 201 millones de Ptas., para inversión directa en fomento y promoción del turismo, a través de la Secretaría General de Turismo (programa de gasto 751 A).

A diferencia del ejercicio 1984, para 1985 este Ministerio ha podido facilitar la ejecución presupuestaria de los créditos afectos al FCI de forma separada al resto de sus créditos, de lo que se deduce que los créditos definitivos, ascendieron a 7.462,3 millones de Ptas., habiéndose reconocido obligaciones por importe de 3.718,1 millones de Ptas, lo que significa un bajo grado de ejecución, del 50%, y que presenta el siguiente detalle:

C. Autónoma	D.G. Infraestructura del transporte		Secretaría General de Turismo		D.G. Marina Mercante
	513 A	515 A	751 A		
País Vasco	50,0	15,8	—	—	—
Cataluña	—	25,1	—	—	—
Galicia	251,2	63,6	—	—	—
Andalucía	2.257,1	120,1	—	—	—
Asturias	—	—	—	—	2,8
C. La Mancha	171,6	18,9	—	—	—
Canarias	—	3,0	30,2	—	—
Navarra	146,3	—	—	—	—
Extremadura	24,8	—	—	—	—
Baleares	—	1,1	—	—	—
C. León	338,4	—	196,9	—	—
Ceuta	—	1,0	—	—	—
Melilla	—	0,2	—	—	—
Total	3.239,4	248,8	227,1	2,8	

Del examen de la documentación recibida y según las comprobaciones efectuadas por este Tribunal se ha observado que las inversiones realizadas con cargo al FCI se han concretado en algunos casos en proyectos no previstos en el anexo del Fondo y, cuando se han destinado a éstos, a veces se ha superado el importe consignado para los mismos.

Por último, este Tribunal no ha podido verificar en las dotaciones del Fondo a gestionar por la Administración del Estado, el cumplimiento del art. 12 de la Ley del FCI —transferencia a las Comunidades de los remanentes de crédito no incorporados al ejercicio siguiente— ante la insuficiente delimitación

dentro de los créditos presupuestarios, de aquéllos que correspondían al Fondo.

V.2. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS GESTIONADAS POR LOS ORGANISMOS AUTONOMOS DE CARACTER ADMINISTRATIVO

Los organismos de esta naturaleza dispusieron en 1985, en sus propios presupuestos, de unas dotaciones iniciales vinculadas al FCI de 29.630,2 millones de Ptas., un 28% menos que en el ejercicio anterior,

correspondiendo 16.537,1 millones al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario y 11.958,4 millones a la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar. En conjunto, ambos organismos representaron el 96% del total de créditos iniciales.

V.2.1. Junta de construcciones, instalaciones y equipo escolar (JCIEE)

Como puede apreciarse en el Anexo V-2 los créditos iniciales aprobados en el Presupuesto de Gastos del Organismo y vinculados al FCI ascendieron a 11.958,4 millones de Ptas.

Las transferencias se efectuaron al amparo de lo previsto en el art. 77.3 de la Ley 50/84 de los Presupuestos Generales del Estado para 1985, según se producían asunciones de competencias por las respectivas Comunidades Autónomas destinatarias de las transferencias.

Las obligaciones reconocidas por el Organismo —que representan el 26% del total de inversiones de la Junta en el ejercicio fiscalizado— determinan un nivel de ejecución de los créditos del 66%.

Excepto en el programa de Universidades —ver Anexo V-3— no ha sido posible el seguimiento de los proyectos concretos, dada la falta de concreción de los listados de proyectos y la confusión entre créditos anejos al FCI e independientes del mismo.

En lo que se refiere a dicho programa, la inversión en las obras inicialmente previstas ha sido escasa, oscilando el nivel de ejecución en cuanto a proyectos previstos entre el 12% de Madrid, y el 78% del País Vasco. Asimismo, en las Comunidades de Baleares y del País Valenciano se ordenaron pagos o se autorizaron cantidades para su ordenación, a pesar de no existir créditos iniciales ni incorporaciones, lo que revela, una vez más, la confusión en la imputación de obras al FCI.

Al igual que ocurriera en ejercicios económicos anteriores, en ocasiones, para un mismo proyecto se reconocieron obligaciones con cargo a los créditos del FCI y a las denominadas por la JCIEE, «créditos del propio Organismo», que son los anejos a las transferencias de capital realizadas con cargo a la sección 18 de los Presupuestos Generales del Estado, se ha comprobado que la Junta salvo las excepciones apuntadas anteriormente ha atendido el destino por Comunidades Autónomas de los créditos definitivos, y los gastos realizados han sido realmente de inversión, salvo cantidades insignificantes aplicadas a gastos corrientes.

V.2.2. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA)

En el Anexo V-4 se recoge la liquidación presupuestaria de los créditos vinculados al FCI gestiona-

dos por el IRYDA durante 1985. Del análisis de la misma se deduce que los créditos iniciales ascendieron a 16.537,1 millones de Ptas., un 41% menos que las dotaciones iniciales del ejercicio anterior, de los cuales 15.889,5 millones de Ptas. estaban destinados a ser gestionados directamente por el organismo (capítulo 6° de su presupuesto de gastos) y el resto, 647,6 millones, para transferencias de capital a las Corporaciones Locales (capítulo 7°) dirigidas a equipamientos de núcleos rurales.

De los créditos definitivos, 20.938 millones de Ptas. se reconocieron obligaciones por importe de 17.889,3 millones de Ptas., lo que supuso un grado de ejecución del 85%. Destaca el bajo grado de ejecución de las comunidades de Baleares, Asturias y Madrid, que no alcanzaron el 50%.

La ejecución presupuestaria por programas de gasto fue la siguiente (en millones de Ptas.). (ver en página siguiente).

Como puede observarse, el grado de ejecución de los créditos vinculados al FCI del programa 712 A no alcanzó el 60%.

Para este ejercicio, continúa el Organismo considerando como ingresos propios las devoluciones por préstamos reintegrables, imputados su concesión a créditos vinculados al FCI, tal y como señaló este Tribunal en su Informe Anual del ejercicio 1984.

V.2.3. Otros organismos

Por último, indicar que tanto el Patronato de Promoción de la Formación Profesional Marítimo-Pesquera, como el Centro de Estudios de la Energía, organismos de naturaleza administrativa que no dispusieron de créditos vinculados al FCI durante 1985, no incorporaron los remanentes del ejercicio anterior, por lo que procedería la transferencia a las Comunidades destinatarias de la inversión, según lo preceptuado en el art. 12 de la Ley del FCI, durante el ejercicio 1986.

V.3. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS GESTIONADAS POR LOS ORGANISMOS AUTONOMOS DE CARACTER COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERO O ANALOGO

En el ejercicio 1985 figuraban en los presupuestos de los organismos de esta naturaleza unos créditos iniciales vinculados al FCI de 3.431,0 millones de Ptas. (un 78% menos que en el ejercicio anterior), de los cuales 2.699,2 millones de Ptas. correspondían al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), 531,8 millones al Instituto para

Programa	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Grado ejecución
531 A. Reforma de las Estructuras Agrarias	8.818	7.789	88%
532 A. Transformación en regadío	10.291	8.861	86%
712 A. Promoción cooperativa y social y divulgación de la Tecnología Agraria y Pesquera	1.271	724	57%
822 A. Comercialización, Industrialización y Ordenación Alimentaria	558	515	92%
Total	20.938	17.889	85%

la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) y 200 millones al Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco.

V.3.1. Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV)

Este Organismo ha actuado como centro gestor de la inversión en viviendas con cargo al FCI en 1985, en razón de la no asunción de competencias en esta materia por la Comunidad Autónoma de Galicia y de la incorporación de remanentes de créditos adscritos al FCI de los años 1982, 1983 y 1984 gestionados por el Organismo y que, por figurar comprometidos al finalizar el ejercicio de 1984, se continuó la gestión en 1985, así como cuanto se refiere a Ceuta y Melilla en esta materia.

En el Anexo V-5 se refleja el desarrollo del presupuesto de gastos del Organismo, en la parte que afecta a la gestión del FCI de 1985, que se presenta por Comunidades y por tipos de inversión.

Los créditos extraordinarios que figuran en dicho anexo tuvieron por objeto la financiación de los proyectos a desarrollar directamente por el IPPV, debido a la no asunción de competencias por la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de viviendas.

Del análisis efectuado se concluye que las disposiciones efectuadas lo han sido en base a la existencia de crédito disponible suficiente a nivel de capítulo y artículo presupuestario, así como que las inversiones realizadas en cada una de las Comunidades Autónomas lo han sido utilizando los recursos previamente asignados para la misma.

V.3.2. Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA)

En 1985 este Organismo dispuso de unas dotaciones iniciales vinculadas al FCI de 2.699,2 millones de Ptas., un 35,33% menos que en el ejercicio anterior, distribuidas entre los programas de gasto 533 A y 714

A con 81,3 y 2.617,9 millones de pesetas, respectivamente.

El organismo incorporó 648,01 millones de Ptas. de remanentes de crédito del ejercicio anterior, de los cuales se transfirieron a la sección 33, por servicios traspasados a las Comunidades Autónomas, un importe de 619,3 millones de Ptas. Cabe señalar que en las incorporaciones se han observado traslaciones de créditos de unas Comunidades a otras.

Además de estas bajas en incorporaciones se transfirieron, asimismo, a la sección 33 por transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, 2.661,8 millones de Ptas. de los créditos del ejercicio 1985.

Los créditos definitivos por importe de 66,2 millones de Ptas. correspondían a las Comunidades de Canarias y Navarra, con 52,2 y 14 millones de Ptas., respectivamente. No se reconocieron obligaciones durante 1985.

V.3.3. Otros organismos

El Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) no tuvo dotaciones vinculadas al FCI para el ejercicio 1985, incorporando los remanentes del ejercicio anterior por importe de 198,4 millones de Ptas.—31,6 millones de Ptas. correspondían a Andalucía y 166,8 millones de Ptas. a Castilla-La Mancha— reconociéndose obligaciones por 180,5 millones de Ptas., es decir, con un grado de ejecución del 91%. Es de señalar que las incorporaciones efectuadas, 16,9 millones de Ptas. provenían de remanentes del ejercicio 1983 relativos a la Comunidad de Castilla-La Mancha, por lo que debían haberse transferido a la citada Comunidad, de acuerdo con lo previsto en el art. 12 de la Ley del FCI.

El Patronato de Casas del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, no tuvo dotaciones para el ejercicio 1985, ni tan siquiera incorporó los 36,3 millones de Ptas. de remanentes de crédito del ejercicio anterior. Por tanto, el Organismo debería haber transferido a la correspondiente Comunidad o Comunidades el importe no invertido.

(Continuará.)