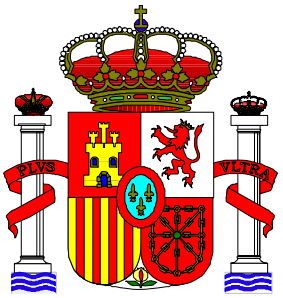

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 683

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS POR ALGUNOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES A DETERMINADOS INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS IMPUTABLES AL CAPÍTULO 3º DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión del 14 de julio de 2005, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS POR ALGUNOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES A DETERMINADOS INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS IMPUTABLES AL CAPÍTULO 3º DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo previsto en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

INDICE

I. CONSIDERACIONES GENERALES 9

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 9

I.2. ORGANIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO 9

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN 9

I.4. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 10

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES 11

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 12

II.1. ANÁLISIS GENERAL 12

II.1.1 Introducción 12

II.1.2 Contabilidad 12

II.1.3 Recaudación 17

II.1.4 Control financiero o posterior 21

II.1.5 Conclusiones y recomendaciones relativas al análisis general 22

II.2. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE ALGUNOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS DEL CAPITULO 3º. 24

II.2.1 Precios públicos, servicios y actividades de comercio exterior 24

II.2.2. Comisión de avales 28

II.2.3. Prima del seguro de cambio de autopistas 33

II.2.4. Premio de cobranza de los recursos propios tradicionales de la Unión Europea 39

II.2.5. Reembolsos de dietas y gastos de viaje por la Unión Europea 42

II.2.6. Precios públicos por prestación de servicios meteorológicos 45

II.2.7. Ingresos por la prestación del servicio de apoyo a la navegación aérea 55

II.2.8. Venta de publicaciones 60

II.2.9. sanciones laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 76

Siglas utilizadas en el presente informe

AEAT	- Agencia Estatal de Administración Tributaria
AENA	- Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
AIE	- Agencia Industrial del Estado
BBVA	- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
CANOA	- Contabilidad Analítica Normalizada de los Organismos Autónomos
CECA	- Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CE	- Comunidad Europea
CEE	- Comunidad Económica Europea
CEPPM	- Centro Europeo de Predicción a Medio Plazo
CMT	- Centro(s) Meteorológico(s) Territorial(es)
DA	- Disposición Adicional
DGAC	- Dirección General de Aviación Civil
DGINM	- Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología
DGTPF	- Dirección General del Tesoro y Política Financiera
ECOMET	- Organización Europea para la Coordinación de la Actividad Comercial de Servicios Meteorológicos Europeos
EUMETSAT	- Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos
EUROCONTROL	- Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea
FTPYME	- Fondo de Titulización de Activos para Pequeñas y Medianas Empresas
IEF	- Instituto de Estudios Fiscales
IEME	- Instituto Español de Moneda Extranjera
IGAE	- Intervención General de la Administración General del Estado
INI	- Instituto Nacional de Industria
DGINM	- Instituto Nacional de Meteorología
IPC	- Índice de Precios al Consumo
MOC	- Mapa Oficial de Carreteras
LPGE	- Ley de Presupuestos Generales del Estado
OACI	- Organización de Aviación Civil Internacional
OMM	- Organización Meteorológica Mundial
PGCP	- Plan General de Contabilidad Pública
PGE	- Presupuestos Generales del Estado
RGR	- Reglamento General de Recaudación
SENASA	- Sociedad Española para las Enseñanzas Aeronáuticas, Sociedad Anónima.

SGIDP	- Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda
SIC	- Sistema de Información Contable
RDL	- Real Decreto Legislativo
TRLCAP	- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLGP	- Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria
UE	- Unión Europea

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le otorga la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por algunos Departamentos Ministeriales a determinados ingresos públicos no tributarios imputables al capítulo 3º del Presupuesto de Ingresos de la Administración General del Estado. La fiscalización se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal.

I.2. ORGANIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO

Las funciones de gestión, contabilización y recaudación de los ingresos no tributarios se reparten entre órganos independientes dentro del esquema de organización y competencias caracterizado por la descentralización de estas funciones en el ámbito de la Administración General del Estado.

De esta forma, los Departamentos Ministeriales, con competencias en la gestión de ingresos no tributarios, no son los encargados de registrar contablemente sus operaciones, sino que el desarrollo y llevanza de la contabilidad se realiza en las oficinas de contabilidad de las Intervenciones Delegadas en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTPF) y en las Delegaciones de Economía y Hacienda.

Los servicios de tesorería y recaudación del Estado se reparten básicamente entre la DGTPF y las Delegaciones de Economía y Hacienda, aunque son órganos de recaudación, asimismo, las unidades administrativas de los Departamentos Ministeriales que gestionan el cobro de recursos no tributarios en periodo voluntario. No obstante, para determinados ingresos, la DGTPF realiza conjuntamente funciones de gestión, contabilización y recaudación.

En el periodo fiscalizado, la regulación básica de estos ingresos se contiene, principalmente, en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), en el Reglamento General de Recaudación (RGR), así como en la normativa específica de cada ingreso.

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo general que persigue la fiscalización es el de comprobar que la gestión y recaudación por los Departamentos Ministeriales de los ingresos públicos no tributarios del capítulo 3º del Presupuesto de Ingresos se efectúa de acuerdo con la legislación vigente y que los procedimientos aplicados son adecuados para asegurar el control de los mismos.

En consecuencia, y como objetivos específicos, la presente fiscalización persigue comprobar, por un lado, la existencia tanto de normativa como de procedimientos ajustados a ella que garanticen la fiabilidad de la información contable, la integridad de la recaudación y una gestión eficiente y económica y, por otro, verificar que se cumple dicha normativa.

I.4. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El trabajo ha consistido en el análisis de aquellos aspectos generales de los procedimientos de gestión, contabilización y recaudación de los ingresos no tributarios del capítulo 3º, así como una fiscalización limitada a determinados ingresos no tributarios del capitulo 3º del Presupuesto de Ingresos.

Los artículos relativos a ingresos no tributarios dentro del capítulo 3º del Presupuesto de Ingresos de acuerdo con la Resolución de 18 de julio de 2001, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica establecida en la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de abril de 2001, son los siguientes:

- Artículo 31. Precios públicos. Contraprestaciones pecuniarias que a título de precio público se satisfagan por la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público.

- Artículo 32. Otros ingresos procedentes de prestación de servicios. Ingresos obtenidos como contraprestación de los servicios prestados por agentes públicos, que no tienen la consideración de precios públicos.

- Artículo 33. Venta de bienes. Ingresos derivados de transacciones, con salida o entrega de bienes objeto de la actividad de los agentes públicos, mediante precios.

- Artículo 39. Otros ingresos. Recoge los ingresos que no se han incluido en los artículos anteriores, entre los que cabe citar los recargos y multas.

No se incluye el artículo 38 “Reintegros de operaciones corrientes” al constituir estos ingresos una incidencia en el Presupuesto de Gastos, que se analiza habitualmente en las fiscalizaciones que afectan a dicho Presupuesto, ni aquellos conceptos del artículo 39 “Otros ingresos” de carácter tributario o cuya recaudación corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), y los relacionados con la Deuda Pública.

En el anexo y a lo largo del Informe se incluye el importe a que han ascendido en los ejercicios 1999-2001 los distintos ingresos considerados en esta fiscalización de sistemas y procedimientos, con el fin de que pueda apreciarse su importancia cuantitativa.

Los procedimientos empleados en el desarrollo de los trabajos han comprendido, principalmente, el examen de la normativa reguladora de los ingresos a fiscalizar, la realización de entrevistas con los responsables, el análisis de cuanta documentación se ha considerado necesaria, así como la utilización de cuestionarios.

Los trabajos se han realizado en la propia sede del Tribunal y en distintas dependencias de los Ministerios de Economía, Hacienda, Fomento, Medio Ambiente, Trabajo y Asuntos Sociales. Los trabajos relativos al registro contable y a la recaudación de estos ingresos se desarrollaron en la Subdirección General de Gestión Contable y en la DGTPF.

Las comprobaciones se han referido, de acuerdo con la naturaleza de la fiscalización realizada, a los sistemas y procedimientos vigentes al tiempo de practicar las actuaciones, o a periodos anteriores cuando el análisis de un aspecto o actuación en concreto lo ha aconsejado.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador se pusieron de manifiesto a los actuales Ministros de Economía y Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente, así como a los Ministros de Economía, de Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales y de Medio Ambiente, que ostentaron su cargo en el periodo fiscalizado.

Se han recibido las alegaciones de los actuales Ministros de Economía y Hacienda, de Industria Turismo y Comercio y de Medio Ambiente, así como del Ministro de Fomento que ostentó su cargo en parte del periodo fiscalizado, que se acompañan al presente Informe. Asimismo, se ha recibido escrito del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales que ostentó su cargo durante parte del periodo fiscalizado en el que expresa que no considera necesario formular alegaciones al Informe y que igualmente se acompaña a este informe.

Las alegaciones recibidas han sido analizadas y valoradas detenidamente. En general, se trata de meras explicaciones sobre los hechos o situaciones descritos en el Informe. En los casos en los que por los datos o argumentos expuestos en ellas se ha considerado procedente, se han introducido las oportunas modificaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Limitaciones al alcance

A excepción de las derivadas de la deficiencia informativa del sistema contable que se describe en el epígrafe siguiente, no se han presentado limitaciones esenciales al trabajo de fiscalización que hayan impedido concluir sobre los objetivos fijados.

II.1. ANÁLISIS GENERAL

II.1.1 Introducción

Los procedimientos de gestión de los ingresos no tributarios, y en concreto los contenidos en el capítulo 3º del Presupuesto de Ingresos, no cuentan con una norma de aplicación general, como se observa en los de naturaleza tributaria, cuya gestión, según establece el artículo 26.1 del TRLGP, "... se ajustará a lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás Leyes aplicables."

De acuerdo con dicho TRLGP, los demás derechos económicos de la Hacienda Pública, se regularán por las disposiciones especiales de aplicación a cada uno de ellos, sin perjuicio de lo establecido en dicha ley, lo cual da una idea de la casuística procedimental tan variada que opera en la gestión de los ingresos objeto de fiscalización, cuyo examen se ha limitado a aquellos que se han considerado más representativos dentro de los conceptos seleccionados y cuyos resultados se presentan en el epígrafe II.2.

En este epígrafe se reflejan los resultados del examen de tres aspectos fundamentales de los ingresos no tributarios del capítulo 3º del Presupuesto de Ingresos: la contabilidad, la recaudación y el control.

II.1.2 Contabilidad

De acuerdo con el artículo 19 del TRLGP, la Hacienda Pública queda sometida al régimen de contabilidad, tanto para reflejar toda clase de operaciones y de resultados de su actividad, como para facilitar datos e información en general que sean necesarios para el desarrollo de sus funciones.

La Administración General del Estado, según el artículo 123 del TRLGP, formará y rendirá sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) y en sus normas de desarrollo. Entre estas normas de desarrollo cabe citar el Real Decreto 578/2001, por el que se regulan los principios generales del Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado; así como las Instrucciones de Contabilidad para la Administración General del Estado y las Resoluciones de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica del Presupuesto.

Al Ministerio de Economía y Hacienda compete la organización de la contabilidad pública y a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), entre otras funciones, le corresponde gestionar la contabilidad de la Administración General del Estado.

Según el apartado a) del artículo 127 del TRLGP, las autoridades y los funcionarios que tengan a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de gastos, así como las demás operaciones de la Administración General del Estado tienen la calidad de cuentadantes.

Las oficinas contables encargadas de registrar las operaciones en el sistema de información contable de la Administración General del Estado son: la Central Contable, las Oficinas de Contabilidad de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales de carácter civil, la Subdirección General de Contabilidad del Ministerio de Defensa, la Oficina de Contabilidad de la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y las Oficinas de Contabilidad de las Intervenciones de las Delegaciones de Economía y Hacienda.

La Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, aprobada por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, en su Regla 36 establece que "corresponde a las Oficinas de Contabilidad de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales de carácter civil ... : j) Llevar y desarrollar la contabilidad del seguimiento del Presupuesto de Ingresos corriente, por lo que se refiere a los recursos cuya gestión se deba producir en el ámbito de los Servicios Centrales del Departamento.

k) Llevar y desarrollar la contabilidad del seguimiento de los derechos pendientes de cobro de presupuestos de ingresos cerrados, por liquidaciones cuya gestión esté encomendada a los Servicios Centrales del Departamento."

Por su parte, la nueva Instrucción aprobada por la Orden del Ministerio de Hacienda de 23 de mayo de 2002, que deroga la anterior, encomienda a estas Oficinas, en su regla 15, "Registrar, una vez que se regulen los procedimientos, en relación con los ingresos no tributarios cuya gestión corresponda a los Servicios gestores del Departamento, las operaciones derivadas tanto de la ejecución del Presupuesto corriente como de derechos pendientes de cobro de presupuestos de ingresos cerrados y, en su caso, la información necesaria para el control individualizado de liquidaciones de contraído previo, de acuerdo con los procedimientos contables que se regulen al respecto."

En el presupuesto de la Administración General del Estado, a diferencia de lo que ocurre con los gastos, los ingresos no se desagregan orgánicamente.

En la Resolución de 18 de julio de 2001 de la Dirección General de Presupuestos, a la que ya se hizo referencia en el apartado I.4., se establecen los códigos que definen la estructura económica del presupuesto. Por otra parte, entre los ficheros informáticos de la Cuenta de la Administración General del Estado, incluidos en el anexo I de la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, se encuentran la tabla de clasificación económica de ingresos (T02) y la de conceptos contables de ingresos (T08). La primera coincide con los recogidos en la Resolución de 18 de julio de 2001, en lo que se refiere a los ingresos, y la segunda establece un mayor desglose de los ingresos.

Según el Documento 2 "Derechos a cobrar e ingresos" de los Principios Contables Públicos, "... los derechos de cobro que tengan la consideración de presupuestarios se registrarán en el momento en el que se dicten los correspondientes actos de liquidación que los cuantifiquen, aplicándose simultáneamente al vigente presupuesto en vigor".

En la Subdirección General de Gestión Contable, que actúa como Central Contable, se puede acceder a la información agregada de todas las Oficinas Contables de la Administración General del Estado. Mediante consultas al Sistema se pueden obtener los mayores de conceptos contables de ingresos, que aportan información relativa a los ingresos no tributarios del capítulo 3º, pero que, sin embargo, no identifican el órgano gestor, ya que no tiene un campo previsto para ello.

Dada la importancia cuantitativa de los ingresos registrados en la oficina de contabilidad de la Intervención Delegada en la DGTPF frente al total de las numerosas oficinas contables en

las Delegaciones de Economía y Hacienda, los trabajos se han centrado en los ingresos no tributarios registrados en esa oficina contable.

La oficina de contabilidad de la Intervención Delegada en la DGTPF confecciona el libro auxiliar de conceptos contables de ingresos, que arroja datos sobre la recaudación y las devoluciones de ingresos de cada ejercicio. Este libro aporta más información para identificar al gestor del ingreso que el Mayor de conceptos, ya que cuenta con los campos "Código del tercero" y "Detalle de las operaciones", en los que se identifica al que realiza el ingreso y su naturaleza. No obstante, no se pudieron identificar los gestores en todas las operaciones registradas por figurar registrados como terceros particulares o entidades bancarias, correspondiendo estos casos, fundamentalmente, al concepto contable 100395 "Recursos Eventuales".

De todos los conceptos incluidos en los artículos 31, 32, 33 y 39 del capítulo 3º del Presupuesto de Ingresos, la oficina contable de la DGTPF únicamente registra con "contraído previo" los siguientes conceptos: 100314 "Comisiones Avales y Seguros Operaciones Externas", 100383 "Ingresos Extraordinarios y por Incautaciones Caja General de Depósitos" y 100384 "Intereses de Demora Delegaciones DGTPF".

LOS PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS PRUEBAS REALIZADAS HAN SIDO LOS SIGUIENTES:

1º) A pesar de los criterios contenidos en las Instrucciones de Contabilidad, las Oficinas de Contabilidad de los Departamentos Ministeriales no contabilizan los ingresos que gestionan, sino que se registran por las Oficinas de Contabilidad de la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera o de las Delegaciones de Economía y Hacienda, al no haberse regulado aún los procedimientos a los que se refiere la Instrucción actualmente vigente. Como puede observarse en el siguiente cuadro, más del 80% de los derechos reconocidos en el ejercicio 2000 correspondientes a ingresos no tributarios del capítulo 3º analizados se registraron por la oficina contable de la Intervención Delegada en la DGTPF.

(importes en euros)

Artículos	DGTPF	Delegaciones del MEH	TOTAL D. R.
31. Precios Públicos	170.439.364	1.677.548	172.116.912
32. Otros ingresos procedentes de prestación de servicios	187.205.278	19.876.034	207.081.312
33 Venta de bienes	26.075.108	12.268.110	38.343.218
39 Otros ingresos	122.476.097	76.507.171	198.983.268
Total	**506.195.847**	**110.328.863**	**616.524.710**

2º) La inexistencia de una clasificación orgánica del presupuesto de ingresos no permite conocer cuáles son los órganos encargados de su gestión. El Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado tampoco proporciona esta información, salvo para los escasos ingresos de contraído previo por medio de consultas individuales a través del módulo de contraído previo que permiten obtener datos específicos de cada liquidación contraída. La clasificación económica de los ingresos del capítulo 3º, desagregada en conceptos contables, permite, sólo en contadas ocasiones, ya que de hecho éste no es su fin, la identificación de los gestores de los ingresos por la propia denominación del concepto. Finalmente, el libro Mayor de conceptos del Presupuesto de

Ingresos tampoco permite identificar al órgano gestor ya que, en la mayoría de los casos, el texto grabado en los registros no aporta este dato.

Por todo ello, se considera que la aplicación actual del SIC, para el caso de los ingresos analizados, no atiende adecuadamente uno de sus fines de control, en concreto el de proporcionar información para el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia contemplados en el apartado 2.a) del artículo 2 del Real Decreto 578/2001, por el que se regulan los principios generales del Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado, y en el apartado b.2) de la regla 8 de la ORDEN HAC/1300/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado.

3º) El sistema de contraído previo, por el que se registra el derecho de acuerdo con la liquidación administrativa que lo genera, criterio plasmado en el Documento 2 de los Principios Contables Públicos, apenas se utiliza. Casi la totalidad – más del 90%- de los ingresos analizados en el año 2000 se registran sin contraído previo, en el que no existe contracción del derecho hasta que produce el ingreso en el Tesoro Público.

(importes en euros)

Artículos	**Derechos reconocidos**		
	contraído previo	**sin contraído previo**	**TOTAL**
31. Precios Públicos	4.847	172.112.065	172.116.912
32. Otros ingresos procedentes de prestación de servicios	2.403.566	204.677.746	207.081.312
33. Venta de bienes	145.320	38.197.898	38.343.218
39 Otros ingresos	54.401.704	144.581.564	198.983.268
Total	**56.955.437**	**559.569.273**	**616.524.710**

De esta forma, el reflejo en la contabilidad del Estado se pospone hasta que se realiza el ingreso en la caja o en la cuenta del Banco de España del Tesoro Público, o cuando se efectúa el traslado fondos a la caja de la DGTPF de las cantidades ingresadas en las cajas de efectivo o en las cuentas restringidas mantenidas por los diferentes órganos gestores de los ingresos.

Esta situación sucede aun cuando los órganos gestores de los ingresos disponen de suficiente información para registrarlos cuando se producen las liquidaciones.

4º) Se observa una escasa y poco proporcionada desagregación contable de los ingresos, concentrándose en determinados conceptos generales gran parte de los ingresos.

La iniciativa para habilitar un nuevo concepto contable corresponde al órgano gestor del ingreso, que puede solicitar a la IGAE la aprobación de un nuevo concepto. Esta situación ha conducido a la existencia de conceptos específicos que tienen poca significación cuantitativa y a que algunos tipos concretos de ingresos con un importe y una especificidad suficiente para ser objeto de aplicación a un concepto diferenciado se incluyan dentro de uno genérico. Así, por ejemplo, en el artículo 32 “Otros ingresos procedentes de prestaciones de servicios” casi la mitad de los derechos reconocidos se incluyen en el concepto contable 100360 “Prestación de otros servicios”; en el artículo 33 “Venta de bienes” también cerca de la mitad se registran en el concepto 100300 “Venta de otros

bienes; y lo mismo sucede en el artículo 39 “Otros ingresos” en el que algo más de la mitad se incluye en el concepto 100395 “Recursos eventuales”.

5º) Además de las limitaciones indicadas en el punto anterior, se observa un escaso rigor en la aplicación de los ingresos al Presupuesto según su naturaleza; así, en el artículo 32 “0tros ingresos procedentes de prestación de servicios” y en concreto en el concepto contable 100360 “Prestación de otros servicios”, se incluyen incorrectamente ingresos que corresponden a otros artículos e incluso a distintos capítulos del Presupuesto de Ingresos, como por ejemplo los correspondientes a tres precios públicos que deberían haberse registrado en el artículo 31 “Precios Públicos”; a derechos de examen, que corresponden al artículo 30 “Tasas”; a las ayudas que recibe el Instituto Nacional de Meteorología para financiar proyectos de investigación, que deberían haberse contabilizado en el artículo 49 “Transferencias del exterior”; y los ingresos obtenidos por alquiler de oficinas, que habrían de haberse incluido en el artículo 54 “Rentas de bienes inmuebles”.

En el concepto 100395 “Recursos eventuales” del artículo 39 “Otros ingresos”, destinado para aquellos ingresos presupuestarios no aplicables a otros conceptos específicos del Presupuesto, se incluyen los intereses de una cuenta en dólares en la Reserva Federal Americana -17,3 millones de euros- que deberían haberse aplicado al artículo 52 “Intereses de depósitos”.

En el concepto 339 “Venta de otros bienes” se incluyen ingresos que debido a su naturaleza deberían haberse registrado en otros conceptos existentes más específicos como, por ejemplo, el concepto 335 “Venta de material de desecho”, y el concepto 334 “Venta de productos agropecuarios”. La causa de esta situación puede residir en el hecho de que no se hayan habilitado los conceptos de ingresos vinculados a los conceptos presupuestarios citados.

6º) Como viene indicando este Tribunal en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado, en la información de los derechos a cobrar de presupuestos cerrados, que se incluye en la cuenta de la Administración General del Estado, falta el detalle de la antigüedad de los saldos pendientes de cobro. Este detalle estaba previsto, tanto en el PGCP (punto 5.6 de la memoria) como en la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado (regla 100). Sin embargo, dicha regla fue modificada por la Orden de 26/12/97, eliminando la referencia a la antigüedad de los saldos, sin que tampoco se contemple esta información en la nueva Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, aprobada por Orden HAC/1300/2002, de 23 de mayo.

En el cuadro siguiente se presenta un detalle de los derechos a cobrar de presupuestos cerrados a 31 de diciembre de 2000 de los ingresos analizados:

(importes en euros)

Artículos	DGTPF	Delegaciones del MEH	TOTAL D. R.
31. Precios Públicos	-	5.167	5.167
32. Otros ingresos procedentes de prestación de servicios	588.908	143.488	732.396
33 Venta de bienes	-	844.409	844.409
39 Otros ingresos	308	149.335.307	149.335.615
Total	**589.216**	**150.328.371**	**150.917.587**

7º) En las pruebas realizadas relativas al procedimiento de registro mediante "contraído previo", en concreto los ingresos por comisiones de avales, se han observado deficiencias cuando el cobro se registra por distinta oficina de la que ha contabilizado el derecho, al haberse contraído el derecho otra vez con ocasión del cobro. Así, aparecían en presupuestos cerrados derechos pendientes de cobro a 31/12/01, por 588.908 euros, contraídos en los ejercicios 1997 y 1998, que no correspondían a ninguna deuda real, habiéndose comprobado que los justificantes de ingreso se encontraban en los expedientes del Servicio de Avales. Estos derechos pendientes de cobro fueron anulados en octubre de 2003.

La oficina contable de la Intervención Delegada en la DGTPF es, en el caso analizado, la encargada de contraer el derecho de acuerdo con la resolución administrativa en que se liquida la deuda. La recaudación puede tener lugar en la Caja de la DGTPF o en las Delegaciones Provinciales de Economía y Hacienda. En el primer caso la data del derecho reconocido por el ingreso no ofrece problemas, pero cuando el ingreso es registrado en alguna Delegación Provincial, ésta debe remitir la información de dicha recaudación a la oficina contable de la DGTPF para dar de baja el derecho contraído en su momento. Algunas Oficinas de contabilidad de las Delegaciones Provinciales no remitieron esta información, lo que motivó el doble contraído, que desvirtuó la información contable hasta su corrección en 2003.

II.1.3 Recaudación

Las normas y procedimientos para la efectividad de los ingresos no tributarios difieren según procedan de derechos de naturaleza pública o de naturaleza privada. Por lo que se refiere a los primeros, el artículo 2 del RGR establece el régimen legal de la gestión recaudatoria del Estado integrado por las Leyes Generales Presupuestaria y Tributaria; por las normas que regulan los tributos y demás recursos objeto de gestión recaudatoria; por los tratados, acuerdos, convenios y demás normas internacionales emanadas de Entidades internacionales o supranacionales, aplicables a dicha gestión; y por el propio RGR y sus normas de desarrollo.

En su artículo 3, el Reglamento establece dos periodos en la gestión recaudatoria: voluntario y ejecutivo. En este último la recaudación se efectúa coercitivamente, por vía de apremio sobre el patrimonio del deudor.

La gestión recaudatoria del Estado está atribuida al Ministerio de Economía y Hacienda y, respecto a los ingresos no tributarios, se lleva a cabo, en periodo voluntario, por los órganos del Estado que tienen atribuida la gestión de los mismos, y, en periodo ejecutivo, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La dirección de la recaudación de estos ingresos está encomendada a la DGTPF.

Los órganos de recaudación de los ingresos no tributarios de la Administración General del Estado son los siguientes: a) las unidades administrativas de los Departamentos Ministeriales que gestionen la recaudación en periodo voluntario de recursos de Derecho público, b) la DGTPF y c) las unidades administrativas de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Economía de Hacienda.

Por lo que se refiere a los derechos de naturaleza privada su efectividad, a tenor del artículo 35 TRLGP, se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado. Por tanto, no existe la posibilidad de emplear la vía ejecutiva para su cobranza. Con esta salvedad, los órganos competentes para su gestión y para el cobro son igualmente las

unidades administrativas indicadas y el sistema de cuentas restringidas de recaudación es aplicable a unos y otros.

a) *Unidades administrativas de los Departamentos Ministeriales*. El artículo 84.2 del RGR establece la posibilidad de realizar ingresos en cuentas restringidas de recaudación abiertas en entidades de depósito, a propuesta del órgano gestor y autorizadas por la DGTPF. Este procedimiento se autorizará cuando esté suficientemente justificada su necesidad por razones de mejor prestación del servicio, de custodia de fondos o similares. La autorización será individualizada y deberá fijar las condiciones de utilización de la cuenta.

El procedimiento para la apertura y control de cuentas en entidades distintas del Banco de España se encuentra regulado en los artículo 119 y siguientes del TRLGP. Por su parte, la DGTPF, responsable de la autorización y control de estas cuentas, aprobó, el 29 de enero de 1998, las Instrucciones sobre el procedimiento a seguir para la apertura de cuentas corrientes fuera del Banco del España, que fueron remitidas para su conocimiento a los diferentes órganos de la Administración General del Estado con cuentas abiertas en entidades de depósitos privadas y que contemplan dos fases claramente diferenciadas en dicho procedimiento; en la primera, la DGTPF se pronunciará acerca de la idoneidad de la apertura de la cuenta y de sus condiciones de funcionamiento, mediante un Informe favorable, que emite en los 30 días siguientes a la solicitud; en la segunda, una vez realizado el proceso de adjudicación mediante el procedimiento negociado previsto en el TRLGP, se concederá la autorización definitiva, tras comprobarse el cumplimiento de lo anterior, que tendrá un plazo de validez de tres años, prorrogables por otros tres. Concluida la citada prórroga deberá solicitarse una nueva autorización con los requisitos establecidos con carácter general.

Prevé también el TRLGP en su artículo 119.3 que la DGTPF podrá suscribir convenios con las entidades de crédito en los que se determine el régimen de funcionamiento y condiciones de estas cuentas. Hasta la fecha no se ha suscrito ninguno pese a que hubieran contribuido muy positivamente a normalizar y agilizar su apertura y funcionamiento. Por el contrario, se acentúa el control singularizado sobre cada una de las solicitudes de apertura de cuentas, no así sobre su funcionamiento, hasta extremos que pueden resultar contraproducentes para la gestión, aun cuando desde el punto de vista de su legalidad la actuación de la DGTPF es correcta.

Como órgano de control de estas cuentas la DGTPF, según artículo 119.2 TRLGP, ordenará la cancelación o paralización de las mismas cuando compruebe que no subsisten las razones que motivaron su autorización o que no se cumplen las condiciones impuestas para su uso. De esta forma, de acuerdo con el artículo 120 TRLGP, la DGTPF podrá recabar del órgano administrativo gestor o de la correspondiente de crédito, cualquier dato tendente a comprobar el cumplimiento de las condiciones en que se autorizó la apertura de la cuenta.

El artículo 183 del RGR, establece que las cantidades recaudadas a través de cuentas restringidas de recaudación deberán “transferirse” a las cuentas oficiales en el Banco de España, a nombre del Tesoro Público, en las fechas establecidas en sus normas reguladoras, y en su defecto, los saldos deberán ingresarse los días 15 y último de cada mes.

Asimismo, el artículo 84.3 del Reglamento establece que los Delegados de Hacienda, a propuesta del Jefe de la Dependencia de Recaudación, podrán autorizar los ingresos provisionales en cajas situadas en las dependencias del órgano gestor cuando existan razones de economía, eficacia o mejor prestación del servicio a los usuarios. Deberán aplicarse, como mínimo, las siguientes normas:

- De todo ingreso deberá entregarse justificante. Los talonarios de justificantes estarán previamente numerados y controlados por persona distinta de la que realiza la función de cajero.

- De cada ingreso deberá quedar copia o resguardo con la misma numeración que el justificante original.

- Los fondos deberán ser trasladados a la cuenta del Tesoro en el Banco de España diariamente o en el plazo que establezca el Delegado de Hacienda, compatible con criterios de buena gestión.

b) *DGTPF*. El artículo 73 apartado 1º del RGR establece que se recaudarán por la Tesorería de la DGTPF las cantidades que se liquiden o retengan en dicho centro y aquellas respecto de las cuales así lo establezca el Ministro de Economía y Hacienda. El apartado 2º indica que dichas cantidades podrán ingresarse según se establezca por el Ministerio de Economía y Hacienda directamente en la Caja de la DGTPF, en el Banco de España o a través de entidades de depósito.

La Caja, con dependencia de la Subdirección General de Gestión de Cobros y Pagos del Estado, está integrada por un Jefe de Sección y dos ayudantes de Caja.

El procedimiento de cobro es el siguiente: El interesado acude al mostrador de la Intervención Delegada en la DGTPF en el que se le facilita y, en su caso, rellena un documento "autocopiativo" con tres partes (talón de cargo, carta de pago y resguardo) en el que se consigna el concepto de ingreso, los datos del sujeto pasivo y la naturaleza del ingreso. Estos datos se introducen en una base de datos de la Intervención. El documento, una vez sellado y firmado por la Intervención se entrega en la caja junto con el efectivo o el cheque. Por personal de la caja se comprueba, entre otros aspectos, que el cheque sea nominativo a favor del Tesoro o que el efectivo sea de curso legal, se valida el documento mecánicamente y se asigna un número, devolviendo al interesado la carta de pago y el resguardo, quedándose en la Caja el talón de cargo hasta su remisión a la Intervención.

El artículo 179 del RGR establece que la suma total recaudada por la caja de la DGTPF será ingresada diariamente en la cuenta del Tesoro Público en el Banco de España. La importante actividad de la caja se refleja en el volumen de fondos registrados, que en el año 2001 alcanzó 12.637 millones de euros[1], correspondientes a 16.236 registros por ingresos no tributarios presupuestarios y no presupuestarios.

Para realizar el ingreso en la cuenta del Tesoro Público en el Banco de España, conforme al artículo 179 del RGR, se efectúan dos arqueos diarios. Los fondos recaudados hasta el primer arqueo se trasladan al Banco de España, junto con la documentación relativa al arqueo, así como los mandamientos de ingresos y cartas de pago, por empleados de una empresa de seguridad; el segundo arqueo se realiza al finalizar el horario de ventanilla, quedando el efectivo y los cheques guardados en sobres cerrados en la caja fuerte hasta que se trasladan al Banco de España con los fondos del primer arqueo del día siguiente y junto con la documentación antes indicada. El segundo arqueo de los viernes permanece en la caja fuerte todo el fin de semana hasta su ingreso en el Banco de España el lunes. A partir de noviembre de 2003 los fondos del segundo se trasladan al Banco de España en el mismo día.

[1] Esta cifra incluye los importes recaudados en cajas de efectivo y en cuentas restringidas de recaudación, que han de ser ingresados periódicamente en esta Caja.

Después de cada arqueo, la Caja remite a la Intervención el listado de cartas de pago, el listado del arqueo y los talones de cargo validados. La oficina de contabilidad de la Intervención captura de su base de datos la información de los ingresos correspondientes a los arqueos diarios y emite los documentos contables: mandamiento de ingreso y carta de pago para su registro en el Sistema de Información Contable (SIC) aplicados al concepto 350001 “Movimientos internos de Tesorería”.

Una vez efectuado el ingreso y devuelta la documentación firmada y sellada por el Banco de España, la Intervención, basándose en los talones de cargo procede a su aplicación al Presupuesto de Ingresos.

Respecto a los ingresos que se producen directamente en el Banco de España hay que indicar que corresponden a muy escasos conceptos.

c) *Delegaciones y Administraciones de Hacienda.* El artículo 74 del RGR determina que “se recaudarán por las Delegaciones y Administraciones de Hacienda las deudas cuya gestión les esté encomendada, aquellas otras en que así esté establecido y las que no estén atribuidas a otros órganos de recaudación”. Los ingresos podrán realizarse a través de las entidades de depósito que prestan el servicio de caja en los locales de las Delegaciones y Administraciones de Hacienda, a través de las entidades colaboradoras autorizadas por la DGTPF y en cualquier otro lugar de pago que se establezca por el Ministro de Economía y Hacienda.

Tras la aprobación del Real Decreto 2659/1985 de 4 de diciembre, al objeto de dar facilidades al deudor y evitar el problema de custodia y traslado de las cantidades recaudadas al Banco de España, el servicio de caja se prestó por una entidad financiera en los propios locales de las Delegaciones y Administraciones de Hacienda.

No obstante, desde el 1 de enero de 2004, con la entrada en vigor de la ORDEN PRE/3662/2003, de 29 de diciembre, por la que se regula un nuevo procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios recaudados por las Delegaciones de Economía y Hacienda y de los ingresos en efectivo en las sucursales de la Caja General de Depósitos encuadradas en la mismas, estos recursos pasan a recaudarse por las entidades colaboradoras, definidas en la Orden de 15 de junio de 1995, por la que se desarrolla el RGR en relación con la entidades de depósito que prestan el servicio de colaboración en gestión recaudatoria.

En las pruebas efectuadas se ha podido comprobar que el procedimiento de recaudación de ingresos no tributarios se encuentra suficiente y adecuadamente regulado y, en general, se aplica de manera correcta por los órganos recaudadores analizados. No obstante, se han identificado algunas deficiencias e incumplimientos que se exponen a continuación:

1ª) El cumplimiento de los trámites previstos en el procedimiento establecido para la autorización de cuentas restringidas de recaudación requiere una cierta previsión por parte del órgano gestor del ingreso, debido a que el tiempo de tramitación es muy extenso.

2ª) Aunque la DGTPF reclama a los titulares la regularización de aquellas cuentas que, por haber transcurrido los plazos previstos, precisan la solicitud y concesión de prórroga o una nueva autorización, no utiliza, en estos casos, la posibilidad de revocar de oficio su autorización.

3ª) La DGTPF hace uso de la autorización prevista en el artículo 120 TRLGP, al establecer determinadas obligaciones de información, que se concretan en la remisión por parte de la entidad de crédito, en los cinco primeros días del mes siguiente al que se refiera, la

información relativa al saldo existente en la cuenta corriente autorizada al último día de cada mes, antes de su traspaso al Tesoro, así como al saldo medio mensual de la misma y de los intereses liquidados en el periodo, información recogida en una base de datos creada para ello; sin embargo, esta información no se utiliza para reclamar a los titulares de las cuentas cuando no efectúan los traspasos de fondos con la periodicidad establecida o por la totalidad de los saldos.

4ª) No existe un desarrollo normativo del artículo 73 RGR, que especifique los ingresos que corresponde recaudar a la DGTPF y en concreto los que se deben aceptar en su Caja; en la práctica, la Caja admite todos los ingresos del Estado que no sean específicos de la AEAT. Tampoco existen instrucciones, circulares o un manual de procedimiento sobre las condiciones de funcionamiento de la misma.

5ª) La Caja de ingresos de la DGTPF se ha mantenido en funcionamiento y no se ha incluido en las sucesivas modificaciones que han ido afectando al servicio de caja de las Delegaciones de Economía y Hacienda. Se excluyó del convenio firmado con la entidad de depósito que prestaba el servicio de caja en las Delegaciones y Administraciones de Hacienda y se ha excluido de nuevo en la última ORDEN PRE/3662/2003, de 29 de diciembre, por la que se regula un nuevo procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios recaudados por las Delegaciones y Administraciones de Economía y Hacienda, ya que ante el vencimiento de dicho convenio el cobro pasa a realizarse a través de las entidades colaboradoras previstas en el artículo 8.3 del RGR.

6ª) Los traspasos al Tesoro Público de los fondos existentes en las cuentas restringidas de recaudación se efectúan mediante el ingreso de cheques nominativos a favor del Tesoro Público en la Caja de la DGTPF, lo que obliga al desplazamiento de personal del órgano gestor hasta las dependencias de la Caja de la DGTPF. La redacción del artículo 183 del RGR, sin embargo, parece indicar que los traspasos al Tesoro Público de los saldos de las cuentas restringidas deben realizarse mediante transferencia bancaria. Esta situación, debido al trastorno que supone a los órganos gestores de ingresos con cuentas restringidas de recaudación el tener que desplazar periódicamente a un empleado para efectuar el ingreso del cheque, puede ser una de las causas que explique que los traspasos no se realicen con la periodicidad establecida en las normas aplicables, a los que se hace referencia epígrafes posteriores. Estos inconvenientes se evitarían mediante una orden permanente de transferencia de los saldos a la cuenta del Tesoro en el Banco de España, con la periodicidad que se establezca.

II.1.4 Control financiero o posterior

La función interventora, de acuerdo con el artículo 16.2 del TRLGP, tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos, que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

El artículo 95.6 del TRLGP establece que la fiscalización previa de los derechos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad, estableciéndose las actuaciones comprobatorias posteriores que determine la IGAE.

El control de carácter financiero tiene por objeto verificar que la gestión económico-financiera del sector público estatal se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

Los ingresos examinados han sido, en general, objeto de las actuaciones comprobatorias posteriores, incluyéndose en los Informes Anuales de control financiero de la Intervención Delegada en los Departamentos Ministeriales correspondientes. No se practican, sin embargo, actuaciones de control posterior por las intervenciones delegadas responsables en el caso de los reembolsos de gastos de la Comunidad Europea y de los ingresos de Eurocontrol de la DGAC.

II.1.5 Conclusiones y recomendaciones relativas al análisis general

II.1.5.1. CONCLUSIONES

A) CONTABILIZACIÓN

1ª) La actual aplicación del Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado, para el caso de los ingresos analizados, no proporciona información adecuada para el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia, que representa uno de los fines de control contemplados en el apartado 2.a) del artículo 2 del Real Decreto 578/2001, por el que se regulan los principios generales del Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado, y en el apartado b.2) de la regla 8 de la ORDEN HAC/1300/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado. Ello es debido fundamentalmente a que el Sistema de Información Contable no identifica los órganos gestores de los diferentes ingresos.

Las Oficinas de Contabilidad de los Departamentos Ministeriales no contabilizan los ingresos que gestionan, estos se registran por las Oficinas de Contabilidad de la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera o de las Delegaciones de Economía y Hacienda, debido a que todavía no se han regulado los procedimientos a los que se refiere la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado.

2ª) Existe una insuficiente y poco proporcionada desagregación contable de los ingresos, puesto que la mayor parte de ellos se concentra en determinados conceptos generales, lo que se une a un escaso rigor en la aplicación a los conceptos específicos conforme a su naturaleza.

3ª) En la información de derechos a cobrar de presupuestos cerrados falta el detalle de la antigüedad de los saldos pendientes.

4ª) El sistema de contraído previo apenas se utiliza. Casi la totalidad de los ingresos analizados se registran sin contraído previo. Esto provoca que su reflejo en la contabilidad del Estado se posponga hasta que se produce el ingreso en la caja o en la cuenta del Banco de España del Tesoro Público, o cuando se efectúa el traspaso de las cantidades ingresadas en las cuentas restringidas mantenidas por los diferentes órganos gestores de los ingresos, así como que no se reflejen contablemente las cuantías devengadas pendientes de cobro, aunque el órgano gestor disponga de información para ello. A pesar de lo manifestado en las alegaciones, hay que indicar que si se hubieran establecido los procedimientos contables oportunos, a los que se ha hecho referencia anteriormente, buena

parte de los ingresos aludidos podrían haberse contabilizado por sus gestores siguiendo el sistema de contraído previo.

5ª) Se han observado deficiencias en el procedimiento de registro mediante "contraído previo" cuando el cobro se registra por distinta oficina de la que ha contabilizado el derecho, al haberse vuelto a contraer el derecho, en algún caso, con ocasión del cobro.

B) RECAUDACIÓN

El procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios se encuentra suficiente y adecuadamente regulado y, en general, se aplica correctamente por los órganos recaudadores analizados. No obstante, se han observado algunas deficiencias e incumplimientos que afectan tanto a los ingresos recaudados por los órganos de la Administración gestores de los ingresos como por la Caja de la DGTPF.

Así, el proceso de autorización de cuentas restringidas de recaudación se considera que es excesivamente largo y los plazos para realizar los traspasos de fondos existentes en las cuentas restringidas de recaudación al Tesoro Público se incumplen de forma generalizada, sin que se haya adoptado ninguna medida para su corrección por parte de la DGTPF.

El procedimiento de recaudación a través de la Caja de la DGTPF no se encuentra suficientemente regulado al no existir un desarrollo normativo del artículo 73 que determine qué ingresos corresponde recaudar a la DGTPF y, en concreto a su Caja, ni tampoco normativa interna que establezca sus condiciones de funcionamiento. El procedimiento seguido en la práctica para el traspaso de los fondos de las cuentas restringidas de recaudación al Tesoro Público exige, en contra de lo reflejado el artículo 183 del RGR, el ingreso en la Caja de la DGTPF de un cheque nominativo a favor del Tesoro, lo que obliga a desplazarse periódicamente a las dependencias de Caja en la DGTPF a personal del órgano titular de la cuenta restringida.

Además, la Caja de la DGTPF ha venido quedándose al margen de todos los cambios que se han ido desarrollando en la gestión del servicio de caja de las Delegaciones y Administraciones de Economía y Hacienda que, en un primer momento, encomendaron este servicio a una entidad financiera en sus propias dependencias y que, en la actualidad, se realiza a través de entidades colaboradoras.

C) CONTROL FINANCIERO O POSTERIOR

Los ingresos examinados han sido objeto de las actuaciones comprobatorias posteriores previstas por el artículo 95.6 del TRLGP, excepto los reembolsos de gastos CEE y los ingresos de EUROCONTROL de la DGAC.

II.1.5.2 RECOMENDACIONES

En general, los defectos puestos de manifiesto por la fiscalización deben tener oportuna solución en la mejora del control destinado a evitarlos y corregirlos. Además, con carácter específico:

1ª) Se debería impulsar el desarrollo contable de los ingresos no tributarios que permita, de forma adecuada, el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia, en especial identificando a los órganos gestores de los diferentes ingresos y, en el caso de los derechos de ejercicios cerrados, además su año de procedencia.

2ª) Sería conveniente que se plantease la oportunidad de realizar una modificación en la normativa vigente relativa al procedimiento para la apertura de cuentas fuera del Banco de España de tal forma que se acumulase en uno solo los dos actos de control previo la apertura. Con preferencia cabría suprimir la autorización que se produce después de adjudicado el correspondiente contrato, pues lo lógico es que las autorizaciones o informes vinculantes sean anteriores al nacimiento de la relación contractual entre la Administración, titular de la cuenta, y la entidad de depósito.

También sería beneficioso normalizar y objetivar la utilización de estas cuentas de manera que, en aquellos supuestos en que la naturaleza de la gestión lo aconseje, por ejemplo ingresos de pequeña cuantía en cajas distantes geográficamente de la DGTPF, la autorización del expediente fuera inmediata. En la actualidad se prolonga varios meses y obliga, mientras tanto, al traslado físico del dinero, lo que no siempre compensa los costes del desplazamiento, además de los riesgos que ello supone. La agilización podría conseguirse fácilmente en caso de que se hicieran los convenios a los que se ha aludido con anterioridad.

Además, sería oportuno que la DGTPF posibilitara el traspaso de fondos de las cuentas restringidas de recaudación al Tesoro Público mediante transferencia bancaria, así como que elaborara normas de funcionamiento de su caja.

II.2. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE ALGUNOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS DEL CAPITULO 3º.

II.2.1 Precios públicos, servicios y actividades de comercio exterior

A) Descripción del ingreso, normativa reguladora y órganos que intervienen en su gestión

Los precios públicos por prestación de servicios y realización de actividades de la Secretaría General de Comercio Exterior[2] se perciben en concepto de pago por los servicios de asistencia técnica a la exportación prestados a las empresas que necesitan acreditar las exigencias analíticas y de certificación de calidad que requiere la actividad exportadora.

Estos servicios se concretan en la expedición de certificados de conformidad, boletines de análisis y realización de tomas de muestras conforme a un procedimiento normalizado, así como por la constatación de estándares de calidad y emisión de informes sobre condiciones de producción preestablecidas en convenios de colaboración formalizados por los Centros de Asistencia Técnica e Inspección del Comercio Exterior.

Los ingresos registrados en el concepto 319 “Precios públicos. Servicios y actividades de comercio exterior” en las Cuentas de Liquidación del Presupuesto de Ingresos, que se corresponden con los traspasos efectuados al Tesoro Público, fueron los siguientes:

[2] A consecuencia del Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, la Secretaría General de Comercio Exterior, que dependía del entonces Ministerio de Economía, pasó a integrarse en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

(importes en euros)

Ejercicio	Importe
1999	389.884
2000	503.273
2001	397.531

La normativa aplicable a estos ingresos está constituida básicamente por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y por la Orden ECO/3334/2002, de 23 de diciembre, sobre establecimiento de precios públicos por la prestación de servicios y realización de actividades de la Secretaría General de Comercio Exterior, que deroga la anterior Orden de 18 de febrero de 1999 del Ministerio de Economía y Hacienda, y con entrada en vigor el 1 de enero de 2003.

La administración y determinación de la cuantía a percibir por los servicios prestados, de acuerdo con la citada Orden, corresponde al Ministerio de Economía, a través de las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio, anteriormente a través de los Centros de Asistencia Técnica e Inspección del Comercio Exterior[3] (SOIVRE).

En los Servicios Centrales, la Subdirección General de Inspección, Certificación y Asistencia Técnica del Comercio Exterior, dependiente de la Secretaría General de Comercio Exterior, es la encargada de coordinar la actuación de estos Centros, centralizar su información y controlar la cuenta restringida de recaudación autorizada para el cobro de estos precios.

B) Procedimiento

El procedimiento de gestión y cobro, que es competencia de los 32 denominados Centros de Asistencia Técnica e Inspección del Comercio Exterior, integrados en las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio, se encuentra normalizado mediante sucesivas circulares internas dictadas por la Subdirección General de Inspección, Certificación y Asistencia Técnica del Comercio Exterior que facilitan una aplicación uniforme de las Órdenes Ministeriales que han ido regulando estos precios y recogen aspectos de procedimiento en detalle no contemplados en la Orden. Asimismo, contienen modelos normalizados de documentos (certificaciones de conformidad, boletines de análisis, facturas...).

La centralización y coordinación de la información, realizada por la Subdirección General de Inspección, Certificación y Asistencia Técnica del Comercio Exterior, da como resultado un informe de carácter anual, denominado Balance de actividades, en el que se refleja la evolución de los ingresos comparada con años anteriores, estadística de los distintos documentos emitidos y servicios prestados, distribución mensual de volumen de ingresos, distribución por oficinas, etc.

Las Direcciones cuentan con una base de datos en la que se registra la información sobre las empresas que solicitan los servicios, las facturas emitidas y los cobros realizados, que

[3] La Orden de 18 de noviembre de 1999, del Ministerio de Presidencia, por la que se desarrolla el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, que regula las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda, dispuso la integración de las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio y los Centros de Asistencia Técnica e Inspección del Comercio Exterior, estableciendo como dependencias únicas las denominadas Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio

remiten de forma mensual a los Servicios Centrales, para su control y posterior vuelco a la base de datos centralizada.

La Orden determina que el pago se exija desde que se inicie la prestación del servicio, debiendo entregar el interesado el justificante del pago antes de la obtención del documento acreditativo de la prestación del servicio, salvo en los casos de servicios de larga duración, que requieren un depósito previo cuyo justificante de ingreso resulta válido para los sucesivos servicios solicitados con cargo al mismo hasta su agotamiento. Esta forma de pago determina que no existan devoluciones de ingresos, salvo por errores bancarios o por liquidaciones de saldos de depósitos previos por cese de encargos antes de su agotamiento, ni facturas pendientes de pago.

El pago del precio público se puede realizar mediante el ingreso de su importe en la cuenta restringida de recaudación abierta de acuerdo con la normativa aplicable, bien en efectivo en cualquier agencia de la entidad bancaria o por transferencia.

Los ingresos obtenidos por estos Centros no son elevados; además disminuyeron un 12 % en 2001 respecto a 2000, tras el alza del 23% de dicho año. Este descenso en la recaudación continuó en 2002 (11%). Tal disminución, según la información obtenida de la Subdirección General, cabe imputarla a la existencia de un número cada vez mayor de laboratorios capacitados para la realización de las pruebas, tanto públicos como privados, que, en algunos casos, forman parte de las propias empresas exportadoras.

C) Resultados obtenidos

Como resultado de las pruebas efectuadas se puede indicar que el procedimiento de gestión y cobro de estos ingresos se encuentra suficiente y adecuadamente regulado y normalizado, y el control ejercido por los Servicios Centrales sobre su ejecución por las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio se considera correcto y adecuado.

No obstante, se han observado las siguientes deficiencias e incumplimientos de la normativa aplicable:

1ª) Las nuevas cuantías de los precios públicos se establecen en la Orden ECO/3334/2002, de 23 de diciembre, que va acompañada de la memoria económico-financiera, prevista por la ley de Tasas y Precios Públicos para justificar la modificación; sin embargo, el aumento de las cuantías se produce incrementando las fijadas en la anterior Orden, de 18 de febrero de 1999, únicamente por el importe del IPC previsto para el año 2003 en la elaboración de los PGE, en lugar del importe acumulado de IPC desde la última actualización de precios como hubiera sido más ajustado a la evolución de los costes y como se realizó en la anterior actualización en la Orden de 1999. Una primera versión del proyecto de Orden ministerial contemplaba como incremento el IPC acumulado; sin embargo, según se expone en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento a dicho proyecto, se consideró que sería oportuno trasladar la actualización de precios a un momento posterior para no generar confusión por la posible identificación del incremento de precios con el proceso de introducción del euro.

2ª) Los descuentos previstos, como ya ocurriera en la anterior Orden Ministerial, se establecen en función del número de análisis solicitados (los descuentos van desde el 20%, en caso de dos análisis, hasta el 60% cuando se solicitan más de treinta). Estas reducciones, según lo manifestado en las alegaciones, se fundamentan en que los costes en que se incurren son menores cuanto mayor es el volumen del encargo al producirse economías de escala.

3ª) Se ha producido un incumplimiento sistemático por parte de la entidad bancaria (BBVA) de los plazos de ingreso en el Tesoro Público de las cantidades recaudadas en la cuenta bancaria, obligación a la que estaba comprometida, según el pliego de prescripciones técnicas del contrato suscrito. Esta situación se siguió manteniendo aún con el cambio de entidad bancaria y a pesar de los reiterados requerimientos por parte de la Subdirección General para su cumplimiento. A partir de abril de 2002, la Subdirección decidió asumir dicha tarea, enviando a un funcionario a la Caja de la DGTPF con el cheque bancario en las fechas previstas legalmente.

4ª) El BBVA cargó en la cuenta bancaria 9 cheques: 5, de fecha 30 de marzo; 3, de uno de junio; y uno, de cuatro de junio, todos ellos del año 2001 y por un importe conjunto de 173.483 euros, cuyos ingresos en el Tesoro Público no se realizaron efectivamente hasta el 27 de junio de 2001, según consta en las cartas de pago correspondientes.

Según la información y documentación aportada por la Subdirección General, ésta solicitó al BBVA el 26 de abril de 2001, al no recibir la documentación soporte y suponer extraviado el correo con las cartas de pago del Tesoro, certificación de los traspasos efectuados y fotocopias de las cartas de pago. La entidad remitió únicamente dos certificados, de fechas 30 de mayo y 8 de junio de 2001, en los que se relacionaban los ingresos realizados en el Tesoro Público, alegando el extravío de las cartas de pago enviadas por correo. Sin embargo, con ocasión de la tramitación de un expediente de generación de crédito, al solicitarse acreditación de dichos ingresos a la DGTPF, la Subdirección tuvo conocimiento de que los cheques no habían sido ingresados en el Tesoro. Advertida la entidad por la Subdirección General de tal irregularidad, se procedió al efectivo traspaso el 27 de junio de 2001.

En resumen, el BBVA dispuso indebidamente de dichos fondos desde la fecha de cargo en la cuenta hasta la de su traspaso efectivo, cerca de 3 meses en los cargos de marzo, y de un mes en los de junio, existiendo error o falsedad en los documentos certificados en su día. Los hechos descritos fueron puestos en conocimiento del Secretario General de la Unidad de Apoyo, en febrero de 2002, por la Subdirección General, “por si procediera alguna acción, apercibimiento o denuncia”, que a su vez los los comunicó a la Subdirección General de Cobros y Pagos de la DGTPF, sin que se tenga constancia de la exigencia de responsabilidad alguna ni de los intereses de demora que estipulan los artículos 36.1 del TRLGP y 178.2 del RGR. Además pone de manifiesto que el procedimiento de traspaso de fondos al Tesoro Público, encomendado entonces al Banco, no era el adecuado.

5ª) Las entradas o abonos en la cuenta corresponden exclusivamente a ingresos por los precios públicos para los que se autorizó la cuenta y a los intereses producidos por la misma; y las salidas o cargos únicamente a los traspasos al Tesoro Público. No obstante, los intereses bancarios se imputaban erróneamente al mismo concepto presupuestario que los precios públicos. Esta situación se ha corregido a partir del segundo trimestre del 2003, aplicándose dichos ingresos al concepto correcto de “Intereses de cuentas corrientes”.

D) Conclusiones y recomendaciones

El procedimiento de gestión y recaudación de estos ingresos está correctamente regulado, tanto por normas de rango legal como de carácter interno. Además, existe un adecuado sistema de supervisión y control realizado por los órganos centrales, lo que hace concluir que la gestión de estos ingresos resulta adecuada, excepto por la existencia de incumplimientos legales y deficiencias que afectan a la insuficiente actualización de las cuantías de los precios públicos de la Orden ministerial, que no recoge el incremento acumulado por los cinco años que corresponden desde la última actualización realizada, sino únicamente el 2% del IPC previsto para el año 2003; a la incorrecta aplicación contable

de los intereses de la cuenta restringida, práctica que ya se ha corregido; y al inadecuado procedimiento de traspaso al Tesoro Público de los fondos de la cuenta restringida de recaudación -ya modificado-, que provocó un incumplimiento de los plazos de traspaso y que se cargasen cheques en esta cuenta que no fueron ingresados en el Tesoro Público hasta que la Subdirección General advirtió la irregularidad, sin que se tenga constancia de que se hayan adoptado medidas en orden a la exigencia de responsabilidad alguna ni de los intereses de demora.

Se considera necesario que por parte de la Dirección General del Tesoro se emprendan las actuaciones precisas tendentes al cobro de los intereses de demora a los que se hace referencia en el párrafo anterior.

II.2.2. Comisión de avales

A) Regulación legal

Los avales del Estado se encuentran regulados en el Capitulo II del TRLGP "De los avales del Estado o de sus Organismos Autónomos", artículos 107 a 114 del TRLGP.

El artículo 107 del TRLGP faculta al Estado para "afianzar las obligaciones derivadas de créditos concertados en el interior o en el exterior por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, mediante el otorgamiento del correspondiente aval", y el artículo 110 establece un límite máximo en el importe de los avales concedidos por el Estado de carácter anual fijado en la LPGE y que el otorgamiento de avales del Estado debe ser autorizado por el Consejo de Ministros o por Ley.

La comisión de los avales se contempla en el artículo 113 del TRLGP, según el cual "los avales otorgados por el Estado o sus Organismos autónomos devengarán a favor de los mismos la comisión que para cada operación se determine".

B) Procedimiento

La gestión de los avales del Estado es una de las competencias de la DGTPF del Ministerio de Economía, función que desarrolla a través de su Subdirección General de Gestión de Cobros y Pagos del Estado.

En el procedimiento de gestión de las comisiones de avales hay que distinguir dos aspectos: la fijación, en su caso, de la cuantía de la comisión y su gestión de cobro.

En cuanto a la fijación de la cuantía de las comisiones, la normativa existente es muy escasa. La cuantía de la comisión, como señala el mencionado artículo 113 del TRLGP, se determina para cada operación en las cláusulas establecidas, en cada caso, por el Ministro de Economía.

La normativa no contempla las condiciones que deben reunir los avalados o las operaciones a garantizar para el establecimiento o no de comisiones, ni tampoco los criterios para determinar la cuantía de la comisión, en el caso de que se apruebe su fijación. Así pues, para poder deducir estas condiciones y criterios se ha tenido que acudir directamente al análisis de las operaciones avaladas.

El saldo vivo de los avales a 31/12/2001, según la moneda utilizada en las operaciones garantizadas, era el siguiente:

Moneda	Nº	Saldo vivo	*AVALES* sin comisión		*AVALES* con comisión	
			Nº	Importe	Nº	Importe
Dólares USA	3	966.614.000	2	131.171.000	1	835.443.000
ECU	1	103.343.996	1	103.343.996		
Coronas noruegas	2	500.000.000			2	500.000.000
Francos suizos	1	90.000.000			1	90.000.000
Euros*	19	4.164.010.777	7	4.063.996.320	12	100.014.457
Total	**26**		**10**		**16**	

* Originariamente en pesetas

B.1) AVALES SIN COMISIÓN

El número de avales sin comisiones asciende al 38% del total, si bien en importe su representatividad es superior, pues sólo en los expresados en euros representa el 98%.

Ocho de las diez órdenes ministeriales en las que se plasmaron los otorgamientos recogen de forma explícita la exención de comisión, aunque no explican sus causas. En las dos restantes no consta expresamente la exención.

Entre las que no hacen referencia expresa a la exención destaca la correspondiente al aval formalizado con el cesionario del derecho de compensación establecido en la Disposición Adicional (DA) 8ª de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, conocido como el Fondo de Moratoria Nuclear, con un saldo vivo de 2.721.728.102 euros. El Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, autoriza al Gobierno, en su artículo 10, a otorgar en forma expresa la garantía del Estado a favor del cesionario del cobro de los derechos de compensación establecidos en la DA 8ª de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre. Dicha DA 8ª, el RD 2202/1995, de 28 de diciembre, y los Acuerdos de Consejo de Ministros de 9 de febrero y 12 de abril de 1996, autorizan el procedimiento de cesión y facultan al Ministerio de Economía y Hacienda para otorgar aval del Estado a favor del Fondo de Titulización de Activos Resultantes de la Moratoria Nuclear. La Orden Ministerial de otorgamiento del aval, de 27 de marzo de 1996, no fija comisión de garantía ni motiva su exención.

De los que contemplan expresamente que no devengan comisiones se encuentran 6 avales otorgados a valores de renta fija emitidos por Fondos de Titulización de Activos, llamados FTPYME (Fondos de Titulización de Activos para la Pequeña y Mediana Empresa), con un saldo vivo de 1.342.268.218 euros. Las disposiciones de las órdenes del Ministerio de Economía de otorgamiento de cada uno de los avales indicados establecen que “la prestación del aval del Estado no devengará comisión alguna”, sin que pongan de manifiesto las razones que justifican dejar de percibir tal compensación.

Por otro lado, los 6 únicos avales concedidos en el ejercicio 2002 por un total de 1.802.560.000 euros, son de idéntica naturaleza que los anteriores, es decir que corresponden a FTPYME en cuya Orden de otorgamiento se excluyó expresamente la fijación de comisión.

B.2) AVALES CON COMISIÓN

El número de avales que tienen fijada comisión suponía el 62% del total de los existentes a finales del ejercicio 2001, 4 de ellos denominados en moneda extranjera y los 12 restantes en moneda nacional. Aunque los avales sobre préstamos en moneda nacional con comisión sean en número superiores a los que no la tienen, en cuantía tan sólo suponen el 2% del total.

Las condiciones relativas a las comisiones de garantía fijadas en su día a los avales vivos a 31/12/01 se resumen en los siguientes datos:

a) Las comisiones se cuantifican, generalmente, en un porcentaje anual sobre el capital vivo de la operación avalada.

b) La comisión de garantía no se establece sobre el total de las obligaciones económicas garantizadas por el Estado, que normalmente cubren tanto el nominal de la operación de deuda como las cargas financieras correspondientes, ya que la comisión no se gira sobre éstas últimas.

c) En la mayoría de los casos el tipo aplicado ha sido el 0,125% sobre todo a los avales concedidos con anterioridad a 1999, años 1988 a 1996, lo que refleja una política única de fijación de la comisión, independiente de la naturaleza, importe y riesgo de la operación avalada. En ejercicios posteriores, 1999 y 2000, se establecen tipos más elevados pues atienden a un procedimiento especial de concesión en el que se realiza un estudio más concreto de la operación a garantizar por el Estado.

d) Los plazos de liquidación en general son trimestrales estableciéndose, casi siempre, el devengo de la comisión a la fecha de disposición de los préstamos.

e) Se establece la obligación del avalado de comunicar a la DGTPF la fecha de disposición de fondos, y cualquier variación que afecte al principal de la deuda.

Los concedidos con anterioridad a 1999 fueron otorgados, casi en su totalidad, 8 de 10, a empresas adscritas a la desaparecida Agencia Industrial del Estado (AIE), de cuyos avales se entiende subrogado el Tesoro, de acuerdo con la Disposición Adicional Única, punto 5 del Real Decreto-Ley 5/1995, de 16 de junio, de creación de determinadas Entidades de Derecho Público, y suman, a 31/12/01, un total de 70.695.535 euros y 500.000.000 coronas noruegas. La subrogación abarca a los avales pendientes a 31/07/1995 y otorgados por el suprimido Instituto Nacional de Industria a favor de las sociedades cuyas acciones se adjudicasen a la AIE. La DGTPF fija la comisión en el 0,125% por razones de coherencia con la cuantía establecida para otros avales entonces vigentes. La periodicidad de la liquidación de la comisión no se establece en dicha resolución pero se practica trimestralmente.

Los tres avales otorgados en 1999 y los dos de 2000, con saldos a 31/12/01, de 11.448.279 euros, y 12.085.902 euros, respectivamente, garantizan operaciones de inversión destinadas a la adquisición de buques por empresas navieras domiciliadas en España con el objetivo de facilitar la renovación de la flota mercante y tienen un procedimiento específico de concesión.

Las Leyes de PGE para 1998, 1999 y 2000 autorizaron el límite máximo de avales a conceder por el Estado para garantizar inversiones de este tipo. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fue la encargada de determinar el procedimiento para la concesión de los avales mediante acuerdos publicados por Ordenes del Ministerio de Presidencia de 9/06/98, de 9/07/99 y de 7/04/00[4]. Las dos primeras tienen vigencia anual y la última establece un procedimiento de carácter indefinido, válido para cualquier ejercicio

[4] Vigente hasta el 10 de mayo de 2002, fecha de entrada en vigor de la Orden PRE/862/2002, de 11 de abril, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 28 de febrero de 2002, que establece determinadas modificaciones al procedimiento establecido en el Acuerdo de 24 de febrero de 2000

posterior en el que se haya autorizado la concesión de avales en la Ley de PGE correspondiente.

En dicho procedimiento se reitera lo previsto en el TRLGP, respecto a que los avales devengarán a favor del Estado la comisión que para cada operación determine el Ministerio de Economía, quien podrá también establecer las cláusulas y condiciones habituales en los mercados financieros. Además, se recoge que la cuantía de la comisión se determinará de forma que no suponga una ayuda de Estado.

En los cinco avales otorgados en 1999 y 2000 la Orden de concesión del Ministro de Economía fija la comisión, su devengo, ingreso y otras obligaciones del avalado. No obstante, el porcentaje de la comisión ya se había acordado por el Consejo de Ministros siguiendo las recomendaciones de la Comisión encargada de evaluar las solicitudes. La comisión se fija en el 0,9% anual, a los tres avales autorizados en 1999, y en un 1,125% anual a los dos del 2000 y se gira sobre el total avalado con deducción periódica del importe equivalente a los reembolsos efectuados, con liquidación trimestral e ingreso de su importe en el Tesoro y devengo a la fecha de disposición de los fondos. Se establece, asimismo, la obligación del avalado de comunicar a la DGTPF la fecha de la primera disposición y las variaciones que, en su caso, afecten al principal.

El único aval concedido en el ejercicio 2001 que devengó comisión tiene como destinataria a la República Argentina. Dicho aval cuenta con la preceptiva autorización por Real Decreto-Ley 1/2001, de 19 de enero, Acuerdo de Consejo de Ministros de dos de febrero de 2001 y Orden del Ministerio de Economía de 26 de marzo de 2001. El Estado garantiza el pago de las obligaciones económicas exigibles a la República Argentina, derivadas del Acuerdo de financiación suscrito con el Banco de España[5], hasta un importe de 1.000 millones de dólares USA[6], más las cargas financieras correspondientes a esa cifra.

La comisión de garantía, según la disposición sexta de la Orden de otorgamiento, es del 0,50% sobre el importe nominal y en la moneda de la operación garantizada, a ingresar con anterioridad al primer desembolso de la línea de crédito. Asimismo, la efectividad del aval queda condicionada al ingreso de la citada comisión en la cuenta del Tesoro Público en el Banco de España.

La peculiaridad de las condiciones establecidas en la comisión: ingreso previo antes de la disposición de los fondos (que resultó ser inferior al total autorizado) y condicionamiento de la efectividad del aval al mismo, se derivan del riesgo de la operación asumida. Sin embargo, el expediente no refleja los estudios o análisis realizados para fijar la cuantía de la comisión.

B.3) GESTIÓN DE COBRO

El Servicio de Avales de la Subdirección General de Gestión de Cobros y Pagos del Estado gestiona el cobro de las comisiones devengadas por los avales otorgados por el Estado.

[5] En virtud de la cláusula 14 del Acuerdo de financiación se firma el 30/11/01 un contrato de cesión de crédito entre el Banco de España, como cedente, y el ICO como cesionario, modificándose en dicha fecha la Orden del Ministerio de Economía por la que se otorga el aval.

[6] El saldo vivo a 31/12/01 por 835.433.000 $USA se debe a que no se ha dispuesto del total de la línea de crédito garantizada.

El procedimiento de cobro de estos ingresos se inicia con la comunicación de la liquidación, mediante Resolución del DGTPF notificada al avalado, por todas las comisiones que hayan devengado sus avales vivos al vencimiento del plazo establecido en la concesión, normalmente trimestral. El plazo de ingreso en periodo voluntario es el establecido en el artículo 20 del RGR.

C) DATOS DEL PERIODO 1999-2001

Las cuantías de los cobros por comisiones por avales aplicados a presupuesto, concepto 320 “Comisiones, avales y seguros por operaciones financieras”, durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001, han sido las siguientes:

(importes en euros)

Ejercicio	Concepto 320
1999	2.879.925
2000	1.919.399
2001	6.861.420

Si se descuenta el efecto de la comisión ingresada el año 2001 de casi 6 millones de euros por el aval prestado a la República Argentina, de carácter excepcional en ese ejercicio, se observa una tendencia decreciente en la evolución interanual de estos ingresos, motivada por un ritmo de cancelación (53 cancelaciones) muy superior al de constitución de avales (doce), unido al hecho de que las nuevas concesiones no siempre establecen comisiones, pues de los 12 concedidos en el periodo sólo la mitad devenga comisiones. Esta política de concesión de avales exentos de comisión se ha mantenido en los años 2002 y 2003.

D) RESULTADOS OBTENIDOS

En las pruebas efectuadas se ha comprobado que la normativa reguladora de este ingreso es muy escasa, pues se limita a establecer que los avales otorgados devengarán la comisión que para cada operación se determine, pero ni siquiera se fijan los criterios con arreglo a los cuales haya de determinarse. Esta situación ha conducido a que se actúe con una excesiva discrecionalidad en el ejercicio de las correspondientes competencias, que la Administración ha llevado hasta el extremo de interpretar que puede eximir del devengo de comisión, además de que ni siquiera motiva los correspondientes actos de fijación de los importes.

Respecto al procedimiento de liquidación y de cobro de las comisiones cabe indicar lo siguiente:

1º) Las liquidaciones son acordadas mediante Resolución de la DGTPF y correctamente notificadas a los avalados, salvo en el caso de la de la República Argentina que no se formalizó mediante dicho acto administrativo al haberse devengado y cobrado con carácter previo.

2º) Las comisiones se giran sobre el principal de la operación, no incluyéndose las cargas financieras. Según las alegaciones esto se produce para facilitar su cálculo, habiéndose considerado para la fijación de la comisión todos los extremos de la operación avalada.

3º) El Servicio de Avales no cuenta con un sistema de control informático sobre vencimiento de liquidaciones, lo que exige una revisión periódica de los expedientes. En parte como consecuencia de ello, las resoluciones de liquidación de las comisiones se dictan con posterioridad a la fecha de vencimiento, superando, en ocasiones, los 80 días, y siendo el plazo medio de 14 días. Esta situación produce, a su vez, un retraso en el cobro de estos ingresos. Los retrasos más abultados corresponden a 4 avales cuyos préstamos se cancelaron anticipadamente y la DGTPF no liquidó la comisión hasta una vez superada la fecha de vencimiento prevista. Esta deficiencia, habida cuenta del escaso número de avales no exentos de comisión, no es tan significativa como lo pudo ser en años anteriores en que esta cifra era muy superior.

4º) Tampoco existe un procedimiento mecanizado para los cálculos de las liquidaciones. Éstos se realizan de forma manual sobre la base de la liquidación anterior sin que de ellos quede constancia documental. No obstante, en las pruebas efectuadas no se han encontrado errores en el cálculo de las liquidaciones.

5º) Asimismo, como consecuencia de la demora en ser dictadas las resoluciones de liquidación de comisiones, aquellas con vencimiento a finales de año se liquidan y contabilizan en el ejercicio siguiente, lo que supone el incumplimiento del artículo 49 a) del TRLGP.

6º) En general, se ha respetado el plazo de ingreso en periodo voluntario establecido en el artículo 20 del RGR. En los pocos casos de retraso en el pago se han liquidado los intereses de demora correspondientes.

E) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como consecuencia de las importantes carencias de la normativa reguladora de este ingreso se ha actuado con una excesiva discrecionalidad en el ejercicio de las correspondientes competencias, que ha llevado la Administración hasta el extremo de interpretar que puede eximir del devengo de comisión, además de que ni siquiera motiva los correspondientes actos de fijación de los importes. Las comisiones, en general, se giran sobre el principal de la operación sin incluir las cargas financieras, aunque para su fijación según se manifiesta en las alegaciones se consideran todos los extremos de la operación. Además, no se encuentran adecuados ni el sistema existente para el cálculo de liquidaciones ni el de control de vencimientos.

Por ello, se considera necesario que se dicten normas que determinen, entre otros aspectos, los requisitos que deben cumplir los avales concedidos por el Estado para estar exentos de comisiones, así como los criterios para establecer la cuantía de los que están gravados. Además la DGTPF debería mejorar los procedimientos existentes para el cálculo de liquidaciones y para el control de sus vencimientos así como agilizar su cobro, dictando las resoluciones administrativas de liquidación de los ingresos en las fechas de vencimiento de la comisión.

II.2.3. Prima del seguro de cambio de autopistas

A) Descripción, normativa y órganos que intervienen en su gestión

La Ley 8/1972, de 10 de Mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, preveía en su artículo 13 c) el seguro de cambio como uno de los posibles beneficios económico-financieros a disfrutar por el concesionario, consistente en

que “el Estado facilitará al concesionario las divisas o monedas extranjeras precisas para el pago de los principales e intereses de los préstamos y obligaciones que éste concierte en el exterior, al mismo tipo de cambio de compra vigente el día en que se constituya el depósito o se efectúe la venta al Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME) de las divisas a que se refiere el préstamo”[7].

En compensación por este beneficio, conforme al artículo 15.b) de dicha Ley, el concesionario debe pagar al Estado la denominada “prima de seguro de cambio”, definida como el porcentaje que, en los pliegos de cláusulas y decretos de adjudicación de la concesión, se consigne sobre las cantidades aseguradas.

La cláusula 37 del Pliego de Cláusulas Generales para la Construcción, Conservación y Explotación de las Autopistas en Régimen de Concesión, aprobado por Decreto 215/1973, de 25 de enero, atribuía al IEME la competencia para practicar las liquidaciones del seguro de cambio, en la forma y condiciones que establecieran los pliegos particulares y el Decreto de adjudicación. El IEME fue suprimido por el Decreto-Ley de 17 de julio de 1973, asumiendo el Banco de España estas competencias.

Las funciones relativas a la gestión de la prima corresponden al Banco de España y al Ministerio de Economía, a través de la DGTPF[8].

B) Procedimiento

La citada cláusula 37 establece el órgano competente para practicar las liquidaciones, pero no desarrolla el procedimiento a seguir en la gestión de este ingreso, que tampoco ha sido objeto de desarrollo en ninguna otra norma de carácter legal o interno.

En la práctica, el procedimiento se inicia con carácter previo al vencimiento de algún pago, ya sea por intereses o por principal de las deudas en moneda extranjera concertadas por las sociedades concesionarias.

El Banco de España recibe de la concesionaria la “Orden de pago al exterior” por el importe del vencimiento con el visto bueno sobre el acogimiento de la operación al seguro de cambio de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas; la carta del banco agente, que detalla el importe del vencimiento y autoriza para cargar en su cuenta en el Banco de España todos los gastos que origine la liquidación (intereses, amortización, comisión de gestión del Banco de España); y la liquidación de la prima por el seguro de cambio.

El Departamento de Sistemas de Pagos del Banco de España, una vez revisada la documentación y las liquidaciones recibidas, procede a ejecutar lo ordenado a la fecha del vencimiento. Mensualmente, remite a la DGTPF extracto de la cuenta por las operaciones realizadas, que recoge las primas cobradas y los costes del seguro, así como sus documentos justificativos.

---

[7] La posibilidad de acogerse a este beneficio y la correspondiente obligación al pago de la prima ya existía con anterioridad al año 1972, en concreto las contemplaba el Decreto-Ley nº 5 de 22 de julio de 1966. La Ley 25/1988, de 29 de Julio, de Carreteras, suprimió este beneficio para las nuevas operaciones.

[8] Al Ministerio de Fomento, a través de las Delegaciones del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas, le corresponden las funciones del artículo 36 de la Ley 8/1972 (modificado por la Ley 13/2003, de 23 de mayo) que recoge, entre otras, la de velar por el cumplimiento del correspondiente plan económico-financiero de la concesión.

Los importes de las primas se cargan en la cuenta 07.06.08 "Tesoro Público, por operaciones en el exterior. Otras operaciones de ingresos y pagos en divisas" y los pagos por el coste del seguro de cambio se abonan en la cuenta 07.06.02 "Tesoro Público, por operaciones en el exterior. Diferencia de cambio en la financiación exterior de autopistas de peaje".

Por lo que respecta a la DGTPF, el Servicio de Pagos en el Exterior, basándose en la documentación recibida del Banco de España, cumplimenta mensualmente una carta de pago para el traspaso de la cuenta 07.06.08 "Tesoro Público, por operaciones en el exterior. Otras operaciones de ingresos y pagos en divisas" a la Cuenta General del Tesoro por los ingresos del mes anterior para su aplicación presupuestaria. Dicha carta de pago es remitida por la Subdirección General de Gestión de Cobros y Pagos del Estado a la Intervención Delegada en la DGTPF junto con un oficio dirigido al Banco de España para que se haga el traspaso. Una vez efectuado, la Intervención certifica al Servicio la realización del ingreso en el concepto presupuestario correspondiente.

El Servicio de Avales dependiente, asimismo, de la Subdirección General de Gestión de Cobros y Pagos del Estado, con una copia de la información del Banco de España, que recibe del Servicio de Pagos en el Exterior, realiza, en cuanto a la prima del seguro de cambio, únicamente un seguimiento estadístico, contando con datos mensuales por dicha prima desde 1991.

La Subdirección General de Financiación y Gestión de la Deuda Pública es el órgano que posee la información más completa sobre las condiciones de los préstamos vivos con seguro de cambio, información que utiliza exclusivamente para establecer las previsiones presupuestarias por cada préstamo, no con la finalidad de comprobar las liquidaciones recibidas del Banco de España. Sin embargo, en los casos en que observa diferencias apreciables entre las liquidaciones recibidas y las que obtiene de su información, contrasta con el Banco de España el motivo de las diferencias a fin de ajustarlas, en su caso, para años sucesivos. Estas diferencias son consecuencia de defectos o insuficiencias de la información con la que cuenta la Subdirección.

Fórmula utilizada para el cálculo de la prima del seguro de cambio. En la Ley 8/1972 de 10 de mayo, se establece que el concesionario abonará al Estado, en concepto de prima de seguro de cambio, el porcentaje[9] que en los pliegos de cláusulas y Decretos de adjudicación de la concesión se consigne sobre las cantidades aseguradas. La expresión matemática que se deduce de esta norma es la siguiente:

Comisión = tanto por 1000 x obligaciones garantizadas[10] x tipo de cambio asegurado

Sin embargo, el Banco de España al liquidar a las concesionarias las comisiones por el seguro de cambio no aplica esta fórmula, en su lugar, realiza los cálculos de la siguiente forma:

Comisión = tanto por 1000 x pago de divisas x tipo de cambio asegurado x años transcurridos

[9] En los diversos pliegos de cláusulas se ha venido concretando este porcentaje (2, 4 o 6 por mil) del importe de las obligaciones a que se refiere esta garantía.

[10] Incluye tanto el principal como los intereses devengados y no devengados.

En el examen de los factores que componen la fórmula que emplea el Banco de España para el cálculo de la prima del seguro de cambio destaca lo siguiente:

a) Tanto por mil: Es el mismo en ambas formulas. Los tipos fueron fijados inicialmente para cada concesionaria en los pliegos de cláusulas. En algunos casos, han sido reducidos mediante la oportuna norma. Los tipos aplicados a las concesionarias, que mantenían un total de 37 préstamos vivos a 1 de enero de 2001, eran los siguientes:

EMPRESA CONCESIONARIA	TIPO	Nº PRESTAMOS VIVOS A 1/1/01
Europistas, Concesionaria Española SA	0.004	4
Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española SA (Avasa)	0.004	7
Autopistas Aumar, SA (Aumar)	0.002	2
Autopistas del Atlántico, Concesionaria Española, SA (Audasa)	0.002	13
Autopista Concesionaria Astur-Leonesa SA (Aucalsa)	0.002	5
Autopistas de Navarra, SA (Audenasa)	0.002	6

b) Pago de divisas: La Ley de 1972 estableció que el porcentaje se debía aplicar a las obligaciones garantizadas; sin embargo, el tipo se gira sobre el pago que se realiza en el vencimiento (intereses o amortización). La autorización para realizar de esta forma las liquidaciones se remonta a 1970 cuando la DGTPF aceptó el criterio del IEME relativo a la inclusión del factor tiempo ante la controversia surgida por las concesionarias, acogidas al Decreto-Ley de 1966, que no eran partidarias de su inclusión.

c) Tipo de cambio asegurado: Este tipo coincide con el reflejado en la norma reguladora, es decir el tipo de cambio de compra vigente el día en el que se efectuó la venta de divisas al IEME[11].

d) Años transcurridos: Se incluye el tiempo transcurrido (en años) entre la fecha de la disposición de fondos por la concesionaria y la fecha de pago[12].

Por otro lado, la entrada en vigor del euro afectó a las liquidaciones de las comisiones que pasaron a calcularse en euros, además las operaciones denominadas en monedas de la zona euro, o en "ecus", dejaron de correr riesgo de tipo de cambio al pagarse en la propia moneda[13], para pasar a ser una pérdida cierta. De esta forma, los tipos de cambio asegurados para cada préstamo, expresados hasta entonces en pesetas, se convirtieron a euros. Asimismo, al adoptar el euro como moneda nacional, el cambio con las monedas integradas en la Unión Económica y Monetaria queda fijado definitivamente, con lo que el Banco de España calcula para cada una de las deudas vivas en moneda de la zona euro la

[11] Durante un largo periodo el criterio de la DGTPF fue contrario a lo fijado en la norma, así desde julio de 1970 hasta el 1 de marzo de 1993 las liquidaciones fueron calculadas teniendo en cuenta el tipo de cambio del día en que se realizaba la operación de pago por intereses o principal.

[12] Días transcurridos desde la disposición de fondos hasta el momento del pago/365.

[13] 16 de los 37 préstamos vivos a 01/01/01 están denominados en euros.

parte que corresponde pagar a la empresa concesionaria y la parte correspondiente al Tesoro[14].

La DGTPF aceptó el sistema propuesto por el Banco de España sobre la distribución del pago total al prestamista extranjero, entre las concesionarias y el Tesoro.

Otras cuestiones como el empleo de un tipo medio de cambio asegurado y de una fecha media común de entrada de fondos fueron autorizadas por la DGTPF en 1985, a petición del Banco de España, ante los problemas que planteaba el cálculo de la prima en el caso de préstamos multidivisa.

C) Datos del periodo 1999-2001

Las cuantías de los cobros realizados por el Banco de España y de los ingresos aplicados a presupuesto, concepto 320 "Comisiones, avales y seguros por operaciones financieras", en dicho periodo han sido las siguientes:

(importes en euros)

Ejercicio	Liquidaciones del Banco de España	Concepto 320
1999	10.105.511	9.720.255
2000	7.978.432	7.654.847
2001	14.342.444	14.890.352

Las primas cobradas a las concesionarias de autopistas de peaje en el periodo 1999-2001 representan el 7% del importe satisfecho por el Banco de España con cargo al Tesoro por el seguro de cambio, que ascendió en el mismo período a 439 millones de euros.

D) Resultados obtenidos

De acuerdo con las pruebas efectuadas cabe indicar que la normativa reguladora de este ingreso contempla el órgano encargado de practicar las liquidaciones, así como el método para realizarlas; sin embargo no existe un desarrollo del procedimiento a seguir en su gestión. Además se han obtenido los siguientes resultados:

1º) La formula empleada para el cálculo del importe de la prima nunca ha sido la que contemplaba la normativa legal que regulaba este ingreso, es decir, la Ley 8/1972 de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. El sistema de cálculo utilizado en la práctica se ha ido forjando a través de las diversas resoluciones aclaratorias del Director General del Tesoro y Política Financiera, dictadas para responder a las cuestiones planteadas por el órgano liquidador en cada momento (inicialmente el IEME y posteriormente el Banco de España), algunas de ellas contradictorias, lo que ha dado lugar a resultados diferentes en distintos periodos. La opción empleada facilita los cálculos dada la dificultad de determinar el importe total de las obligaciones garantizadas en aquellos préstamos con intereses variables[15]. A pesar de que

[14] A la concesionaria le corresponde el contravalor en euros del contravalor en pesetas al cambio asegurado de la moneda integrada que tiene que pagar, y al Tesoro, el contravalor en euros de la diferencia en pesetas entre el cambio en pesetas del día del pago y el cambio asegurado.

[15] De las 37 operaciones vivas a 01/01/01, en 11 de ellas los tipos de interés son variables.

el sistema de cálculo actual se viene utilizando desde el año 1993, formalmente este procedimiento no ha sido aprobado.

2º) Mientras que con el sistema previsto en la normativa los pagos a realizar por las concesionarias resultarían bastante homogéneos en el tiempo con tendencia decreciente, con el sistema utilizado resultan liquidaciones muy reducidas en los primeros años que van creciendo progresivamente, trasladándose el mayor pago al final de la vida de la deuda, cuando se produce la devolución del préstamo. Ambas fórmulas producen pagos nominales idénticos pero financieramente son claramente desfavorables al Estado, ya que el sistema empleado retrasa el cobro de gran parte de las comisiones hasta el último año de la vida de la deuda.

3º) La eliminación del riesgo cambiario para las deudas denominadas en las antiguas monedas de la zona euro ha producido que se planteara la posibilidad, por parte de alguna concesionaria, de suprimir el pago de la comisión, y, por el Banco de España, de modificar su sistema de cálculo, minorando su importe. Resulta obvio que el riesgo de tipo de cambio ha desaparecido para estos préstamos, convirtiéndose para el Estado en una pérdida cierta, por lo que se considera que no debería modificarse el sistema de cálculo utilizado, ya de por sí perjudicial para los intereses del Estado, como ya se ha indicado. La DGTPF, a pesar de la trascendencia de la consulta planteada por el Banco de España, no ha manifestado su criterio.

4º) La aplicación al presupuesto de estos ingresos no se realiza mediante descuento en los pagos del seguro de cambio. En su lugar se efectúa con ocasión de los traspasos de fondos desde la cuenta 07.06.08 “Tesoro Público, por operaciones en el exterior. Otras operaciones de ingresos y pagos en divisas” a la Cuenta General del Tesoro por lo recaudado cada mes. La aplicación por medio de descuento hubiera conllevado el retraso en el reconocimiento de estos derechos debido a la demora en la aplicación al presupuesto de gastos de las obligaciones derivadas del seguro de cambio que como consecuencia de insuficiencias presupuestarias ha obligado en diversos ejercicios a la concesión de créditos extraordinarios para atender gastos de ejercicios anteriores.

Aún así la imputación a presupuesto se produce en los ejercicios 1999 y 2001 en un plazo medio superior a 40 días después de vencido el mes de ingreso, y en el año 2000 superior a cien días. Además de los retrasos antes aludidos que se producen sobre todo en los primeros meses del año, el importe de la cuenta mensual de diciembre de cada año se imputa siempre al presupuesto del ejercicio siguiente, lo que explica la diferencia entre las cantidades liquidadas anualmente por el Banco de España y las aplicadas al presupuesto de ingresos de ese ejercicio.

E) Conclusiones y recomendaciones

El procedimiento de gestión de este ingreso no se encuentra suficientemente desarrollado en la normativa legal. La ausencia de instrucciones claras y detalladas para su liquidación ha dado lugar a frecuentes consultas entre el órgano encargado de su liquidación y la DGTPF.

Como consecuencia de ello, el sistema empleado para el cálculo de la prima no es el contemplado por la normativa legal reguladora del ingreso, cuya utilización se remonta a los años setenta y se ha ido forjando en el tiempo a través de diversas resoluciones aclaratorias del Director General del Tesoro y Política Financiera. A pesar de ello, el sistema de cálculo utilizado en la práctica no ha sido formalmente aprobado. Por ello, en el caso de que se considere que el sistema utilizado en la actualidad para el cálculo de la prima del seguro de

cambio de autopistas es el adecuado, debería realizarse la oportuna modificación normativa que le dé cobertura legal.

El sistema empleado para el cálculo de la comisión da lugar a que la suma de los cobros realizados a lo largo de la vida de las deudas sean iguales, en términos nominales, a los que se hubieran obtenido en el caso de utilizar el método contemplado en la normativa vigente; sin embargo, en términos financieros, son claramente desfavorables para el Tesoro.

La aplicación al presupuesto de estos ingresos no se realiza mediante descuento en los pagos del seguro de cambio, como cabía esperar, ya que debido a las frecuentes insuficiencias presupuestarias en esa aplicación los retrasos serían aún mayores.

II.2.4. Premio de cobranza de los recursos propios tradicionales de la Unión Europea

A) Descripción del ingreso y normativa aplicable

El Presupuesto de la Unión Europea se financia, principalmente, con cargo a los recursos propios comunitarios que aportan los Estados miembros. Estos recursos propios están constituidos por el recurso IVA, recurso PNB y los llamados recursos propios tradicionales.

Los recursos propios tradicionales comprenden las exacciones reguladoras agrícolas, las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar, los derechos de aduana, que se recaudan por la aplicación de la tarifa exterior común, así como los derechos de aduanas sobre productos regulados por el Tratado constitutivo de la CECA.

El Estado español recauda en nombre de la Unión Europea estos recursos propios tradicionales y recibe a cambio por su gestión un porcentaje de los mismos en concepto de gastos de recaudación o premio de cobranza.

La normativa comunitaria ha variado el porcentaje para calcular el premio de cobranza por la recaudación de estos recursos. La Decisión del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, estableció que los Estados miembros retendrán, en concepto de gastos de recaudación, el 10% de las cantidades a pagar por los recursos propios tradicionales. Por su parte, la vigente Decisión del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, incorpora las medidas acordadas para hacer más equitativo el sistema de financiación que, entre otras, incluye el aumento del porcentaje de gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales hasta el 25 %.

La configuración del ingreso a examinar como un descuento en los pagos o aportaciones que realiza el Estado Español por su pertenencia a la Unión Europea, condiciona que el trabajo realizado se haya limitado a comprobar las actuaciones realizadas por los órganos que intervienen en su cuantificación y contabilización, así como a la efectiva aplicación del cambio de porcentaje, sin entrar en las actuaciones de gestión y recaudación de los recursos propios tradicionales que realiza el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

B) Datos del periodo 1999-2001

Las cuantías imputadas al Presupuesto de Ingresos en el subconcepto 322.02 "Compensación de gastos de percepción de recursos propios tradicionales de la UE" fueron las siguientes:

(importes en euros)

Ejercicio	***SUBCONCEPTO 322.02***
1999	97.871.329
2000	91.794.298
2001	119.750.640

C) Procedimiento

El procedimiento para la aplicación al Presupuesto de Ingresos de este premio de cobranza viene recogido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 12 de septiembre de 1996, por la que se regulan los flujos financieros entre la Comunidad Europea y la Administración General del Estado.

El principio de compensación rige en el circuito financiero entre España y la Unión Europea, que supone que si entre ambas existen obligaciones económicas mutuas pueden compensarse mediante anotaciones contables, sin que tenga que producirse un movimiento efectivo de fondos por cada operación, contemplando la posibilidad de realizar operaciones no presupuestarias.

De acuerdo con la mencionada Orden, corresponde a la Dirección General de Presupuestos tramitar las correspondientes propuestas de pago de los recursos propios tradicionales con cargo a los créditos que, con este fin, figuren en el Presupuesto de Gastos del Estado, y a la DGTPF ordenar el pago, en este caso en formalización. El importe establecido en concepto de gastos de recaudación (premio de cobranza) es aplicado por la DGTPF al Presupuesto de Ingresos mediante descuento en las órdenes de pago.

La DGTPF realiza anticipos mensuales a la Unión Europea descontando los gastos de recaudación. Previamente, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT le comunica el importe de los derechos reconocidos y liquidados por exacciones agrarias, cotización de azúcar e isoglucosa y derechos de aduana en el mes. Las propuestas de pago contendrán así dos descuentos, el primero que cancela el anticipo realizado por los recursos propios tradicionales y el segundo por el importe del premio de cobranza regulado en la normativa comunitaria que se aplica al subconcepto 322.02 "Compensación por gastos de percepción de recursos propios tradicionales de la Unión Europea".

En el periodo examinado se produjo, como ya se ha indicado, un cambio en la normativa aplicable, al incrementarse el porcentaje a aplicar para el cálculo del premio de cobranza del 10 al 25%. De acuerdo con el artículo 10 de la Decisión del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, el incremento del porcentaje surtiría efecto el 1 de enero de 2001. No obstante, para los importes que hubiesen debido ponerse a disposición los estados miembros, antes del 28 de febrero de 2001, con arreglo a las normas comunitarias aplicables deberían continuar reteniendo el 10% de esos importes.

La entrada en vigor de la Decisión se demoró hasta el 1 de marzo de 2002 pues estaba prevista para el primer día del mes siguiente al de la recepción de la última de las notificaciones de los estados miembros comunicando el cumplimiento de las formalidades para la adopción de la Decisión, y el último estado miembro notificó el 5 de febrero de 2002.

D) Resultados obtenidos

Los resultados más significativos obtenidos de las pruebas efectuadas han sido los siguientes:

1º) Las cuentas de liquidación del Presupuesto de Ingresos no reflejan correctamente los ingresos correspondientes al premio de cobranza de cada ejercicio, al haberse contabilizado en años diferentes a los que se han devengado. Así, en la cuenta de 1999 se han incluido ingresos del año 1998, por importe de 15.948.789 euros, correspondientes a la liquidación de octubre de 1998, y, por el contrario, no se han aplicado ingresos del año, por importe de 9.050.683 euros liquidados en el mes de octubre de 1999. La cuenta de 2000 recoge ingresos del año 1999, por importe de 9.050.683 euros, y no incluye ingresos del año liquidados en septiembre y octubre de 2000, por importe de 19.238.578 euros, que se registraron en la de 2001.

2º) La cuenta de liquidación de 2001 no refleja los ingresos relativos al incremento aprobado de 15 puntos en el porcentaje del premio de cobranza por la recaudación de los recursos propios de la UE liquidados en los meses de enero a octubre de 2001, que ascendían a 126.294.341 euros, al haber seguido reteniendo y registrando el 10%, en lugar del 25% al que se elevó por la Decisión del Consejo de 29 de diciembre de 2000. Este importe fue registrado en la Cuenta de 2002, pero en lugar de incluirse en el concepto 322.02 “Compensación de gastos de percepción de recursos propios tradicionales de la UE” se contabilizó en el concepto presupuestario 380 “Reintegros de operaciones corrientes. De ejercicios cerrados.”

3º) No se aplicó el principio de compensación en la regularización de la diferencia del porcentaje del premio de cobranza establecido en la nueva Decisión. Dicha diferencia no se descontó de los pagos realizados a partir de la entrada en vigor de la Decisión, sino que fue ingresada por la UE en el ejercicio mediante dos reembolsos por un importe total de 147.959.702 euros.

E) Conclusiones

El importe registrado contablemente en cada ejercicio no se corresponde con el que se desprende de sus liquidaciones, ya que al final de cada ejercicio quedan saldos pendientes de aplicar al presupuesto.

Además, los ingresos devengados en el año 2001 como consecuencia del incremento aprobado de 15 puntos en el porcentaje del premio de cobranza no se aplicaron al presupuesto hasta el año siguiente y en su regularización no se practicó el principio de compensación, más beneficioso para el Estado, sino que el importe fue rembolsado por la UE.

II.2.5. Reembolsos de dietas y gastos de viaje por la Unión Europea

A) Descripción y normativa reguladora

Los ingresos que van a ser analizados son los procedentes de los reembolsos por la Unión Europea de las dietas y gastos de viaje del personal de la Administración Pública española que participa en reuniones de Comités y grupos de trabajo.

Su normativa reguladora está contenida en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de marzo de 1986, por la que se regula el procedimiento de reembolso y pago de dietas y gastos al personal de la Administración Pública, convocado a las reuniones de Comités y grupos de trabajo de la Comunidad Europea.

Esta Orden fue dictada para establecer un procedimiento ágil de concesión de anticipos que facilitase a dicho personal la realización de su cometido, así como para articular un sistema centralizado de recepción de los reembolsos la Comunidad.

El reembolso de estos gastos tan sólo se prevé para el caso del personal incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1344/1984, de 2 de julio, actualmente derogado por el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

El trabajo se ha centrado en la revisión de la gestión efectuada por el Ministerio de Economía relacionada con los reembolsos. Por tanto, no ha sido objeto del trabajo la revisión del procedimiento administrativo llevado a cabo en los distintos Departamentos Ministeriales en la gestión de estas dietas y gastos de viaje.

B) Procedimiento

La Orden de 31 de marzo de 1986 determina las actuaciones a realizar por la DGTPF en relación con este ingreso, actuaciones que lleva a cabo el Servicio de Control de Ingresos y Pagos con la UE de la Subdirección General de Gestión de Cobros y Pagos del Estado.

El artículo 6º de dicha Orden establece que “Las cantidades que la Comunidad Europea reembolse por dietas y gastos de viaje correspondientes al personal aludido en el apartado 2º, párrafo 2º, se ingresarán en la cuenta que a tal efecto se habilite por la DGTPF en el Banco de España, con la denominación “Tesoro Público gastos reembolsados por la CEE“.

La DGTPF, a través de la Subdirección General de Gestión de Cobros y Pagos del Estado, es el órgano competente del control de las cuentas del Tesoro Público, entre las que se encuentra la habilitada para estos reembolsos.

Por su parte, el artículo 7º determina que “Por las cantidades reembolsadas por la CE, y con cargo a la cuenta aludida en el apartado anterior, la DGTPF efectuará trimestralmente, ingresos en el concepto 319.03 “Otras prestaciones“ del Presupuesto de Ingresos del Estado”[16].

Para el desempeño de sus funciones el Servicio de Control de Ingresos y Pagos con la UE dispone de información distinta en función del órgano comunitario que efectúa el reembolso.

---

[16]En la actualidad el subconcepto de ingresos al que se aplican las cantidades reembolsadas por la UE es el 322.99 “Otros”, concepto contable 100319 “Otras Prestaciones“.

En el caso del Consejo de la Unión Europea, la Secretaría General del Consejo remitía directamente a la DGTPF los listados del personal que acude a las reuniones, y el Banco de España, por su parte, enviaba los justificantes de las transferencias. De los reembolsos procedentes de la Comisión Europea únicamente se reciben los justificantes de las transferencias enviados por el Banco de España.

El control que practicaba el Servicio de Control de Ingresos y Pagos con la UE sobre los extractos bancarios de la cuenta habilitada enviados por el Banco de España se basaba en la documentación enviada por el Consejo, de forma que si existía alguna discrepancia se ponían en contacto con dicho órgano. Con la entrada en vigor de la Decisión 190/2003, del Secretario General del Consejo y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, se adopta un nuevo procedimiento de reembolso de los gastos de viaje, según el cual cada Estado miembro recibe una dotación a tanto alzado, en dos pagos -el 15 de enero y el 15 de julio de cada año-, que permite decidir sobre la amplitud de su representación en las reuniones y que se debe justificar en los dos meses siguientes al final del ejercicio presupuestario.

En el caso de los ingresos de la Comisión el único cruce que se realiza es con los propios justificantes de los ingresos remitidos por el Banco de España.

C) Datos del periodo 1999-2001

(Importes en euros)

Ejercicio	Total reembolsos gastos CE Subconcepto 322.99
1999	4.286.915
2000	5.468.210
2001	4.874.412

Los ingresos contabilizados no coinciden con los importes abonados en la cuenta habilitada en el Banco de España para estos reembolsos, al establecer la Orden que regula estos ingresos que la aplicación al Presupuesto se realice trimestralmente. Por ello, los ingresos del último trimestre de cada ejercicio se imputan al presupuesto del año inmediato siguiente.

D) Resultados obtenidos

La normativa que regula estos reembolsos se limita a determinar la existencia de una cuenta bancaria especializada para estos ingresos, así como la periodicidad de los traspasos y de su formalización a presupuesto y del concepto en el que se ha de ingresar. Asimismo, prevé la posibilidad de que estos ingresos puedan generar crédito y determina la aplicación en que se debe producir.

Sin embargo, no contempla un procedimiento para controlar que las cantidades reembolsadas por la UE por las comisiones originadas por el personal de los distintos Ministerios con derecho a reembolso correspondan a la totalidad de las que se deberían haber liquidado e ingresado en el Tesoro Público ni que los importes liquidados sean los correctos de acuerdo con las normas comunitarias. En la práctica tampoco se ha establecido un procedimiento para ello. Esta deficiencia no afecta en la actualidad a las relativas al Consejo al haberse modificado la normativa comunitaria que las regulaba.

Respecto al cumplimiento de los aspectos contemplados en la normativa reguladora cabe indicar lo siguiente:

1º) En general, los reembolsos se producen en la cuenta abierta en el Banco de España con la denominación "Tesoro Público gastos reembolsados por la CEE". No obstante, parte de los que realiza la Comisión Europea se han recibido en la cuenta "Tesoro Público Aportaciones de la CEE", cuya gestión corresponde al Servicio de Control de Ingresos y Pagos con la UE y cuyos saldos son imputados al concepto 322.99 "Otras Prestaciones". Para corregir esta situación, a partir del tercer trimestre del 2001, se traspasan las cantidades reembolsadas en esa cuenta a la de "Tesoro Público gastos reembolsados por la CEE".

2º) Los movimientos de la cuenta "Tesoro Público gastos reembolsados por la CEE" obedecen a lo establecido en la Orden. Los abonos corresponden a los reembolsos y los cargos a los cheques trimestrales ingresados en la Caja de Ingresos de la DGTPF. Por error se han abonado en esta cuenta ingresos aislados de fondos comunitarios que se han traspasado a la cuenta "Tesoro Público. Aportaciones de la CEE".

3º) En general, los ingresos por reembolsos de la UE se aplican a presupuesto con la periodicidad trimestral establecida. El saldo acumulado cada trimestre en la cuenta "Tesoro Público gastos reembolsados por la CEE" se aplica a presupuesto a comienzos del mes siguiente, previamente se ingresa un cheque nominativo a favor del Tesoro Público en la Caja de Ingresos de la DGTPF. A partir del año 2005 este traspaso de fondos entre cuentas se realiza mediante transferencia, procedimiento que se considera más adecuado que el del ingreso del cheque.

Las devoluciones de ingresos registradas se producen como consecuencia de reembolsos de gastos del personal de organismos públicos que no forman parte de la Administración General del Estado ingresados en la cuenta bancaria del Tesoro Público habilitada para estos ingresos. Los expedientes tramitados se inician a solicitud de los citados organismos.

4º) El párrafo 2º del artículo 7º de la norma reguladora, establece la posibilidad de generar crédito por el importe de éstos ingresos en el artículo 23 del Presupuesto de Gastos "Indemnizaciones por razón del servicio" del Servicio 02 de la sección 31 "Gastos de diversos Ministerios" del Programa "Imprevistos y Funciones no clasificadas" para que, a su vez y con cargo al mismo, puedan realizarse las oportunas transferencias de crédito a los distintos Departamentos para atender las necesidades que surjan en los mismos. Sin embargo, no se ha tramitado ningún expediente de generación de crédito en el periodo analizado, aunque sí transferencias de crédito con altas en distintas Secciones del Presupuesto con dotación insuficiente en su artículo 23, cuya baja se produce en la Sección, Servicio y Programa previstas en la norma reguladora pero en artículo distinto. En relación con las alegaciones a este punto se señala que este procedimiento, aun no siendo el contemplado en su norma reguladora, no se considera irregular.

E) Conclusiones y recomendaciones

La normativa que regula estos ingresos se considera insuficiente al no contemplar un procedimiento para controlar que las cantidades reembolsadas por la Comisión de la UE correspondan a la totalidad de las que se deberían haber liquidado e ingresado en el Tesoro Público, ni que los importes liquidados sean los correctos de acuerdo con las normas comunitarias. Además, la documentación e información que remiten los órganos comunitarios es muy escasa. En la práctica, tampoco se ha establecido un procedimiento para ello, no existiendo coordinación alguna entre los órganos que autorizan las comisiones y anticipan los fondos con derecho a reembolso y la DGTPF. Por ello, sería conveniente que

se actualizara la normativa sobre los gastos reembolsados por la Comisión de la UE para establecer un procedimiento que permita un adecuado control por parte de los diferentes órganos implicados, que garantice que se reembolsan la totalidad de estos gastos, de acuerdo con las normas aplicables.

Por otra parte, hay que indicar que no se utiliza la posibilidad de generar crédito contemplada en la normativa reguladora, realizándose en su lugar transferencias de crédito desde conceptos diferentes a los considerados por la misma.

II.2.6. Precios públicos por prestación de servicios meteorológicos

A) DESCRIPCIÓN, NORMATIVA REGULADORA Y ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN SU GESTIÓN

La Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología (DGINM) del Ministerio de Medio Ambiente, como titular de la competencia sobre el servicio meteorológico reservada constitucionalmente en exclusiva al Estado, realiza una serie de prestaciones y servicios sometidos al cobro de precios públicos.

La normativa reguladora de estos ingresos esta integrada, principalmente, por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y por las órdenes ministeriales que regulan las prestaciones. Asimismo, existe normativa interna desarrollada por el Instituto y aprobada por el Director General.

La Orden de 18 de febrero de 2000 del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se regulan las prestaciones de la DGINM sujetas al régimen de precios públicos, determina las condiciones en que dichas prestaciones y servicios deben realizarse, así como las cuantías de estos precios. El cambio de esta Orden está pendiente de la transposición a la legislación española de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso público a la información medioambiental.

Su entrada en vigor se produjo el 1 de abril de 2000, derogando la anterior Orden de 13 de enero de 1995, por la que se fijaba la cuantía de los precios públicos por el suministro de datos y productos y prestación de servicios meteorológicos.

La administración y cobro de los precios públicos se lleva a cabo por la DGINM, a través de sus Servicios Centrales y de sus quince Centros Meteorológicos Territoriales (CMT).

El trabajo realizado ha consistido en el análisis de los procedimientos de gestión y recaudación desarrollados por los Servicios Centrales, que se desempeñaban por la Subdirección General de Atención al Usuario y Formación[17]

[17] Esta Subdirección fue suprimida por el Real Decreto 181/2004, de 30 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, asumiendo sus funciones la Subdirección General de Climatología y Aplicaciones hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, que asigna estas funciones a la Subdirección General de Administración y Gestión.

B) PROCEDIMIENTOS

B.1) *Fijación y regulación de precios*

El artículo 25 de la Ley de Tasas y Precios Públicos establece que los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de actividades o la prestación de servicios. La excepción a esta regla es la existencia de razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que aconsejen precios inferiores.

Por su parte, su artículo 26.2 indica que toda propuesta de establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos deberá ir acompañada de una memoria económico-financiera que justificará el importe de los mismos que se proponga y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes.

La memoria económica justificativa que acompaña a la Orden Ministerial de precios públicos de 18 de febrero de 2000 detalla el proceso seguido para estimar los precios propuestos de acuerdo con los siguientes factores:

- Centros de costes que elaboran las prestaciones objeto de precio público
- Coste anual de dichos centros
- Porcentaje a cubrir con cargo a la facturación comercial
- Mercado potencial para cada producto (número de clientes)

La memoria señala once centros de coste que intervienen en la actividad comercial de la DGINM a los que imputa costes, estimándolos sobre la base del presupuesto para el año 1998. El coste unitario de cada prestación se obtiene en función de la producción anual del mismo. La DGINM fijó como objetivo cubrir con el precio sólo un 15% del coste, ya que se consideró que el 85% restante era imputable a las actividades que desarrolla el Instituto como servicio publico. El número de usuarios o mercado potencial es el último dato necesario para determinar el precio de cada producto.

La memoria económica justifica la aplicación de precios diferentes cuando la información va a ser redistribuida o difundida por diferentes medios. Los precios establecidos, de acuerdo con criterios internacionales de la Organización Europea para la Coordinación de la Actividad Comercial de Servicios Meteorológicos Europeos (ECOMET), resultan de aplicar coeficientes multiplicadores[18].

La Orden de 18 de febrero de 2000 prevé una serie de exclusiones, de prestaciones gratuitas o con cobro sólo de los “costes marginales” y de reducciones de precios, que se desarrollan a continuación:

a) Exclusiones. Se excluye del ámbito de aplicación de la Orden un conjunto de prestaciones, que amplía las excepciones contempladas en la anterior Orden de precios

[18] El 4 para los proveedores de servicios, y el 2 a “teledifusores”, agencias y empresas de comunicación. A estas dos últimas y para determinadas prestaciones se utiliza la fórmula (1+0,2N), siendo N el número de medios a los que la agencia o empresa de comunicación suministre la información.

públicos[19], como son los avisos y predicciones meteorológicas relacionadas con fenómenos atmosféricos potencialmente peligrosos; el apoyo meteorológico prestado a las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado para el ejercicio de sus actividades; el asesoramiento meteorológico prestado a las Administraciones Públicas competentes en los asuntos relacionados con la vigilancia del clima y el cambio climático; el intercambio y suministro de prestaciones meteorológicas de acuerdo con las condiciones establecidas en los convenios, acuerdos o compromisos legalmente suscritos con organizaciones internacionales de meteorología, con órganos u organismos de las Administraciones Públicas nacionales o internacionales o con organismos de investigación en la realización de proyectos de investigación no comercial; el apoyo meteorológico a la navegación aérea, entre otras. También quedan excluidas las informaciones meteorológicas que la DGINM considere de interés general dar a conocer a través de los medios de difusión que resulten oportunos.

El Servicio de Protección Civil e Instituciones Públicas, que depende del Subdirector General de Atención al Usuario y Formación, registra en la base de datos y gestiona las prestaciones excluidas que solicitan las Instituciones Públicas Nacionales o Internacionales que cuentan con convenio.

En las exclusiones como consecuencia de convenios con organismos de investigación existe un procedimiento interno, de 31 de julio de 2001, para atender las peticiones de prestaciones meteorológicas. La Subdirección General de Programas Especiales e Investigación Climatológica es la encargada de determinar si los resultados del proyecto de investigación no comercial son de interés para los fines o actividades de la DGINM y formalizar el correspondiente acuerdo con el organismo de investigación. En caso de no apreciarse este interés el organismo de investigación deberá pagar las cuantías que resulten de acuerdo con la Orden de precios públicos por los datos o productos solicitados.

Las informaciones meteorológicas dadas a conocer a los ciudadanos mediante el acceso libre y gratuito a la página web de la DGINM, están excluidas del ámbito de aplicación de la Orden en virtud de su artículo 3.8, al considerarse de interés general. El interés general de esas informaciones se declara por Resolución de 11 de junio de 2001 del Director General del Instituto; posteriormente, se ha ido ampliando la información contenida, contando con la oportuna autorización.

En la página web, tanto en “las condiciones de uso de la información meteorológica y climatológica de la DGINM”, como en cada pantalla, se informa que está expresamente excluida cualquier reproducción o redistribución sea o no con carácter comercial, sin autorización expresa por escrito.

b) Suministro gratuito y cobro de “costes marginales”[20]*.* La Orden contempla el suministro gratuito de datos y productos esenciales, cobrándose únicamente los costes marginales. Estos datos y productos esenciales quedan definidos en la propia Orden como aquellos

[19] La antigua Orden limitaba los supuestos de no sujeción al pago de precio público al suministro a entes y órganos de la Administración General del Estado para el cumplimiento de fines o actividades de servicio público dirigidas a la protección de vidas humanas, la seguridad de las personas o la defensa nacional y en el caso de intercambio de datos y productos meteorológicos con los estados miembros de la OMM, con el Centro Europeo de Predicción a Medio Plazo, con EUMETSAT, con la Red de los Servicios Meteorológicos Nacionales Europeos para el Apoyo de la Investigación del Clima (REAC), o con otros organismos públicos, nacionales o internacionales, regulados por acuerdos, convenios o disposiciones específicas de obligado cumplimiento, para el desarrollo de sus propias actividades.

[20] Los denominados por la Orden “costes marginales”, se enumeran en el apartado 9 del Anexo I de la Orden

considerados necesarios para la prestación de servicios a favor de la protección de la vida humana y de los bienes materiales, así como para el bienestar de todas las naciones. Igualmente, únicamente se cobrarán los "costes marginales" de los suministros de datos y productos adicionales a organismos de investigación y educación para su uso no comercial.

c) *Reducciones de precios.* La Orden suprime el descuento del 90% sobre el precio aplicado a determinados productos suministrados a las televisiones, prensa escrita y emisoras de radio, contemplado en la anterior Orden, que suponía la casi total dispensa en el pago a estos destinatarios**,** y contempla los siguientes supuestos: Por suministro de grandes volúmenes de información y a determinadas prestaciones a los órganos y organismos de las Administraciones Públicas -reducción del 25%, siempre que se garantice su uso no comercial-.

B.2) Gestión

El DGINM ha normalizado el procedimiento de gestión, elaborando normativa interna, que garantice, además, el efectivo cumplimiento de las Órdenes de precios públicos. Destacan dos normas:

- La norma "Atención a usuarios", cuya entrada en vigor se produjo el 4 de marzo de 2002, regula, principalmente, las funciones del personal de la DGINM relativas a la tramitación de solicitudes, registro, suministro y facturación.

- La norma sobre "Contabilidad de los ingresos por precios públicos" de 18 de marzo de 1996, directamente relacionada con la antigua norma de "Atención a usuarios", de 18 de abril de 1995, al desarrollarla en lo que se refiere al cobro y al sistema de contabilidad.

El modelo de solicitud de prestaciones meteorológicas está normalizado. Según éste, el firmante se compromete a no utilizar la información para otros fines distintos a los indicados, a no transmitir total ni parcialmente a terceros la información recibida de la DGINM, a no utilizar la información suministrada por el Instituto en publicación alguna y a no ceder a terceros ninguno de los derechos que le corresponda según esta autorización, salvo autorización previa y por escrito.

La DGINM utiliza, desde 1999, una aplicación informática para el control y seguimiento de las solicitudes de forma homogénea en los CMT y en los Servicios Centrales. La base de datos de "peticiones y usuarios" refleja la tramitación de las peticiones de prestaciones o suministros meteorológicos desde que se dan de alta con la solicitud hasta su conclusión.

El registro de solicitudes, su tramitación y facturación se realiza tanto por los Servicios Centrales como por los CMT. En los Servicios Centrales se encarga la Sección de Información Meteorológica[21], bajo la supervisión del Servicio de Relaciones con Usuarios y Contratación Comercial, dependiente del Jefe de Área de Atención a Usuarios, y en los CMT, bajo la supervisión del Director del Centro, las Secciones de Relaciones con Usuarios, las Secciones de Climatología y los Observatorios en los que se hayan delegado las funciones de atención a usuarios y que tengan acceso a la base de datos de "peticiones y usuarios". Diariamente, se realiza un volcado de esta información desde los servidores de los Servicios Centrales y de cada CMT al servidor central. En el cuadro siguiente se presenta un detalle de la facturación del periodo 1999-2001, según los datos facilitados por el Instituto.

21 Actualmente Unidad de Información Meteorológica.

(importes en euros)

	1999	2000	2001
Servicios centrales[22]	499.740	797.709	953.869
Centros territoriales	451.461	441.760	510.914
Total	**951.201**	**1.239.469**	**1.464.783**

La Orden establece la obligatoriedad de formalizar contrato cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: Que los demandantes de las prestaciones sean proveedores de servicios a terceros o empresas de comunicación, órganos o entidades dedicadas a la investigación y educación; cuando se suministren prestaciones por importes superiores a 2 millones de pesetas; que se apliquen reducciones de precios, incluyendo a los órganos y organismos de las Administraciones Públicas; cuando se acuerde una duración del suministro superior a 6 meses; o cuando el Instituto estime preciso fijar unas determinadas condiciones de uso o difusión, en función de su carácter comercial o de su utilidad derivada.

La prestación de servicios de la DGINM se regirá por lo previsto en el propio contrato, de carácter administrativo especial, en las normas especiales, como es la Orden de 18 de febrero de 2000, y supletoriamente por el TRLCAP. Existen dos modelos de contratos-tipo: el CT1 para usuarios finales (agencias y empresas de comunicación, "teledifusores", difusores, prensa, proveedores de servicio, organismos de las Administraciones Públicas en caso de reducciones de precios y resto de usuarios finales) y el CT5 para organismos de investigación y educación (actividad no comercial) en aplicación del artículo 7 de la Orden de precios públicos.

B.3) Cobro

El pago deberá realizarse con carácter previo a la elaboración y suministro de la prestación, tras la aceptación del presupuesto a que dé lugar la solicitud del usuario, excepto en el caso de la existencia de contrato, que se ajustará a las condiciones establecidas en el mismo.

El Instituto dispone para el cobro de estos ingresos de una cuenta restringida de recaudación, abierta en una entidad privada. Los Servicios Centrales y cada uno de los CMT cuentan, asimismo, con cajas auxiliares de efectivo, cuyos fondos excepto la cantidad de 60 euros, deben ser traspasados a la cuenta restringida en el plazo máximo de cinco días, según su autorización. Además, los Servicios Centrales y los CMT mantienen 16 cuentas-puente, abiertas con la finalidad de identificar los movimientos bancarios con las correspondientes facturas emitidas. Estas cuentas-puente tienen también carácter restringido y traspasan sus saldos de forma automática los días 1 y 15 de cada mes a la cuenta restringida de recaudación del Instituto. Todas estas cuentas bancarias y cajas de efectivo están autorizadas por la DGTPF.

Los traspasos de fondos de la cuenta restringida al Tesoro Público se realizan mediante ingreso de cheque bancario a favor del Tesoro en la caja de la DGTPF.

[22] La facturación en los Servicios Centrales incluye además otras prestaciones comerciales excluidas expresamente del ámbito de aplicación de los precios públicos, como son las prestaciones de servicios meteorológicos del CEPPM, EUMETSAT y ECOMET y el servicio de información meteorológica elaborada por la DGINM a través de la red telefónica inteligente que explota TELEINFO, S.A, actualmente denominada Prosodie Ibérica. La facturación del DGINM en los ejercicios 2000 y 2001 por precios públicos, descontados esos ingresos, ascendieron a 1.073.643 y 1.210.888 euros, respectivamente, correspondiendo a los Servicios Centrales en torno al 60 %.

El Instituto recurre, en caso de impago, a la posibilidad prevista en el artículo 27.6 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, de exigir mediante procedimiento de apremio las deudas por precios públicos, adecuándose a lo previsto en el RGR y en su normativa de desarrollo[23].

El inicio de la vía ejecutiva corresponde al Director General del Instituto a propuesta de los directores de los CMT, quien, finalizado el plazo de pago en periodo voluntario, envía "Relación de deudas no cobradas en periodo voluntario" a la Delegación de Economía y de Hacienda del domicilio fiscal del deudor para su contracción en contabilidad y cobro en vía ejecutiva. Las Delegaciones remiten a su vez tanto la "Relación de liquidaciones de contraído", por las deudas enviadas al cobro, como la "Relación de ingresos de contraído previo y datas por causas distintas al ingreso", por el resultado de su gestión de cobro.

Como se observa en el cuadro siguiente, en vía ejecutiva se recaudaron casi todas las deudas no cobradas en periodo voluntario, correspondientes a las liquidaciones del periodo 1999-2002 remitidas a las Delegaciones de Economía y Hacienda:

(importes en euros)

	1999	**2000**	**2001**	**2002**
Enviado a ejecutiva	111.544	-	239.810	6.599
Cobrado	110.741	-	239.810	1.492
Datado	803	-	-	-
Pendiente de cobro	-	-	-	5.107

B.4) *Devolución de ingresos indebidos*.

En general, se observan los trámites y requisitos previstos en el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre y en su normativa de desarrollo, siendo las causas más frecuentes de las devoluciones la existencia de errores en el cálculo del precio o el pago duplicado de facturas, si bien no son muy frecuentes, pues se tramita una media de cinco devoluciones al año. El pago de la devolución se realiza con cargo a la cuenta restringida, operación expresamente incluida en la autorización de la cuenta.

C) Datos del periodo 1999-2001

Los importes contabilizados corresponden a los de los traspasos al Tesoro Público, que fueron aplicados al concepto 329 "Prestación de otros servicios":

(importes en euros)

Ejercicio	**Importe**
1999	389.721
2000	1.274.070
2001	1.537.853

[23] Resolución de 14 de febrero de 1989 de la Dirección General de Recaudación, por la que se dictan normas para la recaudación ejecutiva de los derechos liquidados fuera de las Delegaciones de Hacienda que deban nutrir el Presupuesto de Ingresos del Estado.

D) Resultados obtenidos

En las pruebas efectuadas se ha puesto de manifiesto que el procedimiento de gestión y cobro de estos ingresos se encuentra suficiente y adecuadamente regulado y normalizado y en su ejecución los Servicios Centrales se ajustan al procedimiento establecido con las excepciones en su cumplimiento y con las deficiencias en su puesta en práctica que se indican a continuación:

1ª) La inexistencia de contabilidad analítica y de un inventario detallado cuando se elaboró la Orden impidió al Instituto efectuar con precisión el cálculo de los costes para determinar el importe de sus precios[24]. Además, no se encuentran suficientemente documentadas las cifras sobre el mercado potencial de cada producto, que constituye, junto con los costes, uno de los elementos fundamentales para la fijación de los precios. En la práctica, los precios se establecieron siguiendo las recomendaciones de ECOMET, fundamentando este proceder en un criterio de coherencia internacional.

2ª) Los precios públicos aplicados en la facturación, conforme al "Catálogo interno de las prestaciones" incluido en la base de datos, son los previstos en su normativa. Sin embargo, cuando estaba en vigor la Orden de 13 de enero de 1995 los precios se incrementaron a partir del día 1 de mayo de 1999 en un 6%, siguiendo instrucciones del Secretario General del Instituto de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 65/97 de Presupuestos Generales del Estado para 1998, que elevaba para 1998 los tipos de cuantía fija de las prestaciones patrimoniales de carácter público gestionadas por la Administración General del Estado, lo que supone el incumplimiento del artículo 26 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, que exige modificar la cuantía de los precios públicos mediante Orden Ministerial.

3ª) En gran parte de los convenios de colaboración en vigor entre la DGINM con organismos del Estado no existía una cláusula específica que recogiera expresamente la exclusión de pago prevista en la Orden Ministerial. Esta situación ha sido corregida en el nuevo modelo de convenio.

4ª) Resulta poco comprensible que la DGINM no sólo no obtenga ingresos por la emisión de información meteorológica a través de las emisoras de radio, sino que tenga que incurrir en gastos para su difusión. Este servicio, hasta el año 1999, se prestaba por funcionarios del propio Instituto sin ningún tipo de contraprestación, pero a partir de esa fecha se ha contratado con terceros. La DGINM justifica la realización de este servicio por la publicidad de sus prestaciones que obtiene y en las alegaciones añade que por la necesidad de difundir información de interés general, argumentación que no se comparte porque la publicidad y el interés general mencionados pueden asociarse igualmente a la información difundida por las cadenas de televisión y por la prensa y, en consecuencia, no pueden constituir una justificación suficiente del diferente trato que se da a las emisoras de radio.

5ª) Todas las solicitudes que el Servicio de Relaciones con Usuarios y Contratación Comercial considera no comerciales y envía a la Subdirección General de Programas Especiales e Investigación Climatológica para confirmar su exclusión se consideran siempre de interés para el Instituto, por lo que nunca se cobran los "costes marginales" por el suministro de datos y productos adicionales, sin que, por otra parte, el Instituto hubiera previsto un sistema para dar respuesta a este interés manifestado. A partir del último trimestre de 2003 se ha empezado a exigir la entrega de un ejemplar de la publicación, tesis

[24] La DGINM cuenta actualmente con un modelo de costes, adaptación para el Instituto del proyecto CANOA (Contabilidad Analítica Normalizada de los Organismos Autónomos) de la IGAE. De igual forma, está operativo el módulo de inventario del Sistema Informático Sorolla de gestión contable y administrativa.

o artículo correspondiente, exigencia que posteriormente ha quedado recogida en la Circular número 3/2004 del Director General, de 16 de diciembre.

6ª) Una gran parte de las solicitudes de prestaciones presentadas por organismos de investigación que pretenden acogerse a la exclusión de la Orden no son registradas en la base de datos, debido a que, incumpliendo la norma de "Atención a usuarios", las solicitudes son atendidas por la Subdirección General de Programas Especiales e Investigación Climatológica, en lugar de por la Sección de Información Meteorológica, que es la encargada de registrarlas en la base de datos. Tampoco se registran por esta Sección, en contra de lo reflejado en la citada norma, las solicitudes presentadas por órganos de las Administraciones Públicas nacionales e internacionales, aunque, en este caso, son anotadas en la base de datos por el Servicio de Protección Civil e Instituciones Públicas.

Estos incumplimientos de la normativa interna provocan que, en la práctica, estas solicitudes se beneficien en todos los casos de la exclusión en el pago de los precios públicos, sin que se realice el análisis oportuno sobre el sometimiento a las condiciones de exclusión que se hubiera producido en el caso de haberse respetado el procedimiento.

7ª) La norma interna "Contabilidad de los ingresos por precios públicos" no se ha actualizado para adecuarla a la Orden Ministerial de Precios Públicos de 18 de febrero de 2000 y a la norma interna de "Atención a usuarios" de 2002, lo que ha producido que determinados aspectos, como por ejemplo la facturación y el seguimiento de clientes no se ajusten a la nueva situación creada con la informatización de la contabilidad.

8ª) No se efectúa ningún control del posible uso comercial que puedan realizar los usuarios a cuya no utilización se comprometen, dada la escasez de personal en la Sección de Información Meteorológica y a su complejidad.

9ª) Existen diferencias en las cifras de facturación obtenidas por el servidor central y las de los servidores de los CMT, que ponen de manifiesto deficiencias en el traspaso de la información. Para corregir esta situación se contrató a una empresa que, además de corregir los fallos de la aplicación, incorporara otras mejoras**.**

10ª) En la mayoría de los contratos los pagos se realizan con retraso respecto a los plazos límite fijados en ellos[25], sin que se aplique la suspensión inmediata del suministro prevista en la Orden, ni la reclamación de intereses por mora, o por daños y perjuicios. El Instituto no suele suspender el suministro de información hasta que se inicia la vía de apremio e incluso, en el caso de Televisión Española, se llega a iniciar ésta sin interrumpirlo. La vía de apremio no se inicia una vez finalizado el plazo de pago contractual, sino que se pospone hasta 4 meses después del fin del plazo de pago en periodo voluntario.

11ª) No se confecciona el registro auxiliar de "Facturas pendientes de cobro" descrito en la norma sobre "Contabilidad de los ingresos por precios públicos", a pesar de que en el caso de los contratos existen deudores pendientes de cobro. La base de datos tiene la información continuamente actualizada y el Instituto no ha podido proporcionar información sobre estos saldos referida a una fecha determinada (fin de ejercicio).

12ª) La DGINM emitió una factura de fecha 3 de febrero de 2003, a nombre de Televisión Española, por suministro de datos, productos y prestación de servicios para su difusión al público correspondiente al periodo de 1-2-2003 al 31-1-2004, por importe de 189.924 euros,

[25] Hasta 90 días desde la fecha de emisión de la factura.

que no llegó a enviarse al deudor y fue anulada el 21 de febrero de 2003 ante la posibilidad de que se pudiera sustituir el contrato vigente por un acuerdo de colaboración que recogiera la exclusión de pago conforme al artículo 3.8 de la Orden Ministerial de 18 de febrero de 2000. Dicho acuerdo no se llegó a firmar y la DGINM envió a TVE S.A. el 11/02/2004 dos facturas de idéntico importe por los servicios de 2003 y 2004 que fueron cobradas posteriormente, si bien la de los de 2004 con un retraso de dos meses y medio sobre su fecha de vencimiento .

13ª) Este Tribunal, en el Informe de fiscalización del Instituto Nacional de Meteorología correspondiente a los ejercicios de 1995 y 1996, aprobado por el Pleno en su sesión del 21 de diciembre de 1999, ponía de manifiesto el incumplimiento por la DGINM de la Orden ministerial de 13 de enero de 1995, al haber suministrado información de manera gratuita a determinados medios de comunicación (Radio Nacional de España, Agencia EFE, Antena 3 Televisión y Telecinco). El Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas apreció en su preceptivo informe la existencia de indicios de responsabilidad contable, como consecuencia de una falta de cobro de ingresos públicos.

No obstante, en la medida en que los citados derechos no hubieran prescrito, la reclamación de su importe interrumpía los plazos de prescripción y paralizaba, en consecuencia, la apertura de actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable a que hacen referencia los artículos 45 y siguientes de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Por este motivo, se solicitó por este Tribunal, con fecha 22 de diciembre de 1999, que se realizasen con urgencia las actuaciones precisas para agilizar el cobro de la deuda. Como consecuencia de ello, el Director General del Instituto Nacional de Meteorología remitió a los cuatro medios de comunicación sendos escritos, uno de fecha 28 de diciembre de 1999 y tres de 4 de enero de 2000, en los que se señalaba que servían “de reclamación expresa de cualquier suma adeudada al INM, con interrupción del plazo de prescripción habilitado para ello”, aunque se comunicaba que los servicios del Instituto estaban valorando la deuda que les sería comunicada próximamente. A pesar de ello, no se tiene constancia documental de que se haya llegado a una valoración de estas deudas, ni de que se haya cobrado cantidad alguna.

A las dos empresas privadas de comunicación les fue interrumpido el suministro de información de julio de 1998, información que, según la DGINM, consistía en unos productos elaborados específicamente para canales de televisión con carácter de prueba previa a la suscripción del contrato y que se facilitaba en virtud de un acuerdo verbal, sin que existiera solicitud alguna por parte de las empresas. En el segundo semestre de 1998 se suscribieron sendos contratos de prestación de servicios con estas dos empresas, no así con Radio Nacional de España a la que se dejó de suministrar esta información.

Respecto a la empresa pública Agencia EFE –participada al 100% por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)-, además, la entonces Ministra de Medio Ambiente remitió con fecha 30 de diciembre de 1999, un escrito en el que se recordaba la necesidad de regularizar las relaciones al tiempo que se comunicaba que, en caso contrario no se facilitarían los productos no amparados en un contrato suscrito entre ambas partes.

La DGINM continúa suministrando en la actualidad, datos y servicios de forma gratuita a la Agencia EFE, lo que supone un incumplimiento injustificado y reiterado de las obligaciones

derivadas de la regulación de precios públicos, además de un trato discriminatorio respecto de aquéllas a las que se factura el servicio[26].

La Agencia EFE, por su parte, ha intentado desde el año 2001 formalizar un acuerdo de colaboración informativa con la DGINM, para intentar conseguir la exclusión del ámbito de aplicación de la Orden, si bien los servicios jurídicos del Ministerio de Medio Ambiente informaron que las relaciones con la Agencia EFE debían regularse contractualmente, de acuerdo con el artículo 10 de la Orden de 18 de febrero de 2000.

14ª) Los traspasos de fondos de la cuenta restringida de recaudación al Tesoro Público no se producen con la periodicidad quincenal establecida en su autorización, realizándose apenas tres traspasos al año. Este retraso provoca la consiguiente demora en la contabilización de los ingresos.

15ª) En la cuenta-puente de los Servicios Centrales se recaudan ingresos diferentes a los precios públicos analizados, entre otros las prestaciones de servicios meteorológicos del Centro Europeo de Predicción a Medio Plazo (CEPPM), de la Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos EUMETSAT, de ECOMET, del servicio telefónico de información meteorológica contratado con Telefónica S.A. y explotado por la empresa TELEINFO, S.A**.,** incluso se ha ingresado en esta cuenta el importe de la devolución parcial de una fianza constituida por la DGINM por el contrato suscrito con Telefónica S.A. Estos ingresos no están comprendidos en la autorización concedida por la DGTPF. Por otro lado, no se confecciona el registro auxiliar de esta cuenta, incumpliendo la norma sobre "Contabilidad de los ingresos por Precios Públicos".

16ª) En la Caja de los Servicios Centrales se recaudan ingresos por prestaciones sujetas al pago de precios públicos y por venta de publicaciones, sin que se confeccione un registro de caja que recoja y diferencie ambos ingresos, incumpliendo así la norma sobre "Contabilidad de los ingresos por Precios Públicos"; sin embargo, la base de datos proporciona unos estadillos de los precios públicos recaudados que suple parcialmente esta carencia. Los saldos no se traspasan a la cuenta-puente dentro de los cinco días previstos en la autorización, sino quincenalmente, si bien los importes mantenidos en caja hasta su ingreso en la cuenta no han superado los 1.600 euros.

17ª) Los importes recaudados se han registrado erróneamente en el concepto 329 "Prestación de otros servicios" en lugar de en algún concepto del artículo 31 "Precios Públicos" y no coinciden con el importe de las facturaciones debido principalmente al retraso en el traspaso de los fondos existentes en las cuentas restringidas al Tesoro Público, siendo la diferencia más importante la que se observa para el ejercicio 1999 año en el que se realizaron únicamente dos traspasos, el último de los cuales se produjo en marzo de dicho año.

E) Conclusiones

El procedimiento de gestión y cobro de estos ingresos está regulado y normalizado de forma correcta y su ejecución por los Servicios Centrales se realiza conforme al procedimiento de

[26] Por personal de la Subdirección de Atención al Usuario y Formación se realizó una estimación del valor de las prestaciones que se suministran a la Agencia, de acuerdo con los precios de la Orden Ministerial de 18 de febrero de 2000, cifrándola en 49.881 euros anuales, importe que no incluye el coeficiente multiplicador que le pudiera corresponder en función del número de medios atendidos con cada prestación individualizadamente, ya que la Agencia no ha facilitado este dato, a lo que habría que añadir los "costes marginales" derivados del suministro y el IVA.

manera adecuada, excepto por la existencia de algunos incumplimientos y deficiencias, entre las que destacan las carencias que existieron para la fijación de precios; el suministro de prestaciones de forma gratuita fuera de los supuestos contemplados en la Orden de precios públicos a la Agencia EFE y, en el pasado, a otros tres medios de comunicación; el retraso en la gestión de cobro, especialmente, en el caso de Televisión Española; y las demoras en los traspasos de los saldos de la cuenta restringida de recaudación al Tesoro Público, que produce el consiguiente retraso en la contabilización de estos ingresos.

II.2.7. Ingresos por la prestación del servicio de apoyo a la navegación aérea

A) Descripción, normativa y órganos que intervienen en la gestión

Estos ingresos corresponden a las cantidades que AENA reintegra al Tesoro Público como recuperación de los costes en que incurren la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología (DGINM) y la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) en la prestación del servicio global de navegación aérea[27]. AENA, por medio de la "tarifa de ruta", que gestiona y cobra a través de la Agencia Europea EUROCONTROL, recupera los costes del sistema. La tarifa se constituye como la contraprestación al uso de la Red de Ayudas a la Navegación Aérea, dentro del espacio aéreo español, que han de satisfacer los explotadores de las aeronaves que lo sobrevuelen.

La normativa reguladora de este ingreso está constituida por el Acuerdo en materia económica suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y AENA el 27 de diciembre de 1995; por el Decreto 1675/1972, de 26 de junio, por el que se aprueban las tarifas a aplicar por el uso de la Red de Ayudas a la Navegación Aérea, cuyas cuantías se modifican anualmente mediante Orden ministerial; y por el Instrumento de ratificación de 14 de abril de 1987 del Acuerdo Multilateral relativo a las tarifas por ayudas a la navegación aérea, hecho en Bruselas el 12 de febrero de 1981.

B) Procedimiento

Hasta 1994, AENA sólo reintegraba al Tesoro Público el importe de los costes en que incurría el Ministerio de Defensa. En virtud del Acuerdo en materia económica suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda, el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y AENA el 27 de diciembre de 1995, AENA debe ingresar anualmente al Tesoro Público los costes incurridos por la DGAC y la DGINM.

Las condiciones para la recuperación de los costes de la DGAC y de la DGINM, establecidas en el mencionado Acuerdo de 27 de diciembre de 1995, son las siguientes:

a) AENA ingresará anualmente al Tesoro Público las cantidades correspondientes a los servicios que la DGINM y la DGAC prestan al servicio global de la navegación aérea. El 35% de los costes estimados, en el mes de mayo de cada ejercicio, otro 35%, en el mes de diciembre y la liquidación final, una vez conocida la cifra real de costes de los servicios prestados, en el mes de marzo siguiente.

[27] No han sido objeto de análisis los reintegros por los costes incurridos por el Ministerio de Defensa.

b) Anualmente, AENA y la DGINM negociarán los conceptos que componen la cifra de los costes que dicha DGINM debe trasladar para la prestación del servicio, ejerciendo la función de arbitraje en caso de discrepancia la DGAC.

c) Del importe a ingresar en el Tesoro y en la misma proporción expresada en el punto anterior, AENA detraerá las siguientes cantidades:

- Los costes de los vuelos exonerados de la tarifa de ruta, según la cifra facilitada por EUROCONTROL. Dicha cifra se ajustará con el último ingreso de cada ejercicio, una vez conocido el coste real.

- El importe del déficit del presupuesto de funcionamiento de las escuelas de vuelo de Monflorite, Somosierra y Ocaña, el cual será transferido por AENA a la Sociedad Española para las Enseñanzas Aeronáuticas S.A. (SENASA).

d) Los ingresos que AENA realice al Tesoro Público por los conceptos anteriormente expresados, podrán generar crédito a favor del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente[28].

La DGINM, a través de su Servicio de Contabilidad, Ingresos y Régimen Interior, calcula los costes meteorológicos, que aprueba el Director General, y elabora una memoria justificativa por cada informe, para su remisión a AENA. Asimismo, realiza el control de las cantidades ingresadas en el Tesoro Público con la documentación justificativa que recibe de AENA, así como la tramitación, en su caso, de las generaciones de crédito necesarias.

En cuanto a la DGAC, la Subdirección General de Explotación del Transporte Aéreo lleva a cabo, en este ámbito, las mismas actividades que la DGINM, excepto el control de los pagos efectuados por AENA.

En el Acuerdo Multilateral relativo a las tarifas de ruta para ayudas a la navegación aérea, se decidió adoptar una política común a efectos de calcular las tarifas y su base de costes, encargando a la Comisión Ampliada de EUROCONTROL la fijación de los principios que rigen la determinación de los costes a imputar a la navegación aérea en ruta. El coste del servicio de ayuda a la navegación aérea se calcula por ambas Direcciones Generales, de acuerdo con los principios aprobados por EUROCONTROL, basados en los Documentos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) nº 9082/5 y nº 9161/3. En el siguiente cuadro se presenta el detalle para los ejercicios de 1999, 2000 y 2001:

[28] Actualmente Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.

(Importes en miles de euros)

CONCEPTO	1999		2000		2001	
	DGINM	DGAC	DGINM	DGAC	DGINM	DGAC
1. Personal	13.702	1.704	13.317	1.138	12.963	1.096
2. Mantenimiento	1.757	32	1.675	21	1.687	21
3. Gas, combustible, electricidad y comunicaciones	2.122	46	2.094	30	1.804	30
4. Otros gastos	4.684	1.950	4.448	1.635	4.148	1.418
5. Amortizaciones de equipos, edificios y otros bienes	4.925	80	4.925	49	5.010	47
6.Intereses	1.808	664	1.859	439	2.295	398
TOTAL	**28.998**	**4.476**	**28.318**	**3.312**	**27.907**	**3.010**

C) Datos del periodo 1999-2001

Las cuantías de los ingresos en el Tesoro realizados por AENA aplicados al concepto 329 "Prestación de otros servicios" del Presupuesto de Ingresos del Estado fueron los siguientes:

(importes en euros)

	Ingreso en el Tesoro Público	
Ejercicio	DGINM	DGAC
1999	17.963.609	2.830.016
2000	17.978.616	2.985.594
2001	21.097.754	1.935.014

D) Resultados obtenidos

De acuerdo con las pruebas realizadas se puede indicar que la normativa reguladora de estos ingresos y su aplicación se consideran adecuadas, excepto por las carencias y las deficiencias que se exponen a continuación:

1ª) El Acuerdo en materia económica, de 27 de diciembre de 1995, se considera insuficiente al no recoger la obligatoriedad de la remisión por AENA a las dos Direcciones Generales de los justificantes de ingresos al Tesoro Público. Además, no resulta adecuado el calendario de ingresos al Tesoro establecido, tanto de las liquidaciones provisionales como de la liquidación definitiva, lo que motiva su incumplimiento.

2ª) Los costes que se producen en la prestación del servicio de navegación aérea se determinan de acuerdo con los principios aprobados por EUROCONTROL, basados en los documentos de la OACI a partir de la información contable; sin embargo, ni la DGINM ni la DGAC tenían implantados sistemas de contabilidad analítica que permitieran su obtención de manera directa.

La DGINM, como ya se indicó en el epígrafe anterior, ha desarrollado un sistema de contabilidad analítica, adaptación del proyecto CANOA de la IGAE que ha permitido presentar los costes del ejercicio 2003, por primera vez, conforme a este modelo.

3ª) Desde la aplicación del Acuerdo en materia económica de 27 de diciembre de 1995, AENA empezó a reintegrar, vía ingreso en el Tesoro, los costes totales por los servicios meteorológicos prestados por la DGINM. Sin embargo, a partir del año 1998, AENA exigió a la DGINM la desagregación de estos costes en sus componentes de ruta y aproximación basándose en que EUROCONTROL sólo liquida a los países integrantes el primer componente, ingresando desde entonces únicamente los importes correspondientes a los servicios de ruta.

Por ello, los costes meteorológicos por los servicios de aproximación no son recuperados, a pesar de que en el Acuerdo suscrito entre los Ministerios de Economía y Hacienda, de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y AENA de 1995 se indica que esta cuestión se encontraba en vías de solución mediante la introducción de la correspondiente tarifa de aproximación y de que expresamente se contenga que AENA deberá ingresar anualmente al Tesoro Público las cantidades correspondientes a los servicios que la DGINM y la DGAC prestan al servicio global de la navegación. El coste del servicio de aproximación para el periodo 1999 a 2001, ascendió a 16.194 miles de euros, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

(Importes en miles de euros)

AÑO	SERVICIO EN RUTA	SERVICIO EN APROXIMACIÓN	TOTAL
1999	28.998	3.523	32.521
2000	28.318	5.327	33.645
2001	27.907	7.344	35.251
TOTAL	**85.223**	**16.194**	**101.417**

4ª) La DGINM controla que los ingresos realizados por AENA al Tesoro se correspondan con los costes a recuperar acordados conforme a la información justificativa de las liquidaciones provisionales, definitivas y ajustes practicados a las mismas. Por el contrario, la DGAC no realiza estas comprobaciones, al no disponer de los justificantes de ingreso. La diferencia entre ambos comportamientos se fundamenta en que mientras la DGINM utiliza estos ingresos para generar crédito, la DGAC no lo hace; por ello, la primera necesita tener un conocimiento exacto de las cantidades ingresadas.

Las liquidaciones finales de 1999, 2000 y 2001 se producen con retrasos de más de 8 meses, que están motivados por la tardanza en el conocimiento de los costes definitivos de los vuelos exonerados, necesarios para poder practicar la liquidación final.

Por el contrario, en 2000 y 2001 AENA anticipó a principio de cada año seis millones de euros a cuenta del ingreso del primer 35% de los costes de la DGINM -con dos meses de antelación sobre el plazo previsto- con el objeto de facilitar la tramitación de posibles generaciones de crédito.

5ª) Debido a las condiciones establecidas en el apartado tercero del Acuerdo suscrito, AENA descuenta del importe a ingresar en el Tesoro por los costes del servicio de ruta prestado por la DGINM y la DGAC los importes de los vuelos exonerados de la tarifa de ruta y del déficit de SENASA, en la proporción que le corresponde a cada Dirección General. Estos gastos y sus correlativos ingresos no tienen reflejo en el Presupuesto de la Administración General del Estado. Las liquidaciones del periodo 1999-2001 son los siguientes:

(Miles de euros)

LIQUIDACIONES	1999		2000		2001	
	DGINM	DGAC	DGINM	DGAC	DGINM	DGAC
Coste tarifa ruta	**28.998**	**[29]4.481**	**28.318**	**3.312**	**27.907**	**3.010**
- Vuelos exonerados	-8.339	-1.289	-8.450	-988	-9.535	-1.029
- Déficit de Senasa	-1.328	-205	-1.357	-159	-1.368	-148
Correcciones[30]	-2.707		1.832	213		
Sin justificar			-15			
Importe satisfecho por AENA	**16.624**	**2.987**	**20.328**	**2.378**	**17.004**	**1.833**

E) Conclusiones y recomendaciones

La normativa que regula estos ingresos se estima adecuada, excepto por las carencias del Acuerdo en materia económica suscrito entre los Ministerios de Economía y Hacienda, Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y AENA en 1995, al no recoger la obligatoriedad de remisión de información sobre los ingresos efectuados al Tesoro por AENA, lo que origina que la DGAC no controle que éstos se corresponden con los costes a recuperar, y al inadecuado calendario de ingresos establecido. En su aplicación se observan incumplimientos que se refieren principalmente a la no recuperación de los costes meteorológicos por los servicios de aproximación, a pesar de que en el citado Acuerdo expresamente se indicaba que este asunto se encontraba en vías de solución mediante la introducción de la correspondiente tarifa de aproximación.

Además, en el Presupuesto de Ingresos de la Administración General del Estado no se registran la totalidad de estos ingresos y se contabilizan con retraso. Ello es consecuencia de que AENA, aplicando el Acuerdo indicado, descuenta los importes de los vuelos exonerados y del déficit de SENASA, contabilizándose por el importe neto, y de que ingresa las liquidaciones definitivas con importantes demoras.

Por ello, se debería revisar el Acuerdo en materia económica suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y AENA de 27 de diciembre de 1995, que incluya la obligatoriedad de remitir información, tanto a la DGINM como a la DGAC, sobre los ingresos efectuados en el Tesoro y ajustar el calendario de ingresos a las necesidades financieras del Instituto y a las fechas reales de obtención de los costes a detraer por AENA.

Además, la Dirección General de Aviación Civil debería poner en práctica un procedimiento para controlar los ingresos que AENA hace al Tesoro por los costes en que incurre en la prestación del servicio de apoyo a la navegación aérea.

---

[29] Cifra aportada por AENA que difiere de la facilitada por la DGAC.

[30] La corrección del ejercicio 1999 se debe a que la liquidación de 1998, realizada en diciembre de ese año, resultó negativa por un exceso en los anticipos de 1999. La liquidación definitiva de los costes del 2000, ingresada en 2001, sufre una posterior modificación un año más tarde debido a que se corrigen los costes de los vuelos exonerados al alza y del déficit de Senasa a la baja, siendo los últimos datos corregidos los que aparecen en el cuadro. De acuerdo con la documentación obrante en la DGINM sobre la modificación a la liquidación definitiva de los costes del 2000 remitida por AENA, a la DGINM le corresponderían 1.817 miles de euros y no los 1.832 aplicados, que no tienen en cuenta la reducción en los costes del déficit de Senasa, de ahí los 15.000 euros que aparecen sin justificar, y que suponen una diferencia a favor de la DGINM.

II.2.8. Venta de publicaciones

La venta de publicaciones por los Departamentos Ministeriales es parte de la actividad que éstos desarrollan en ejecución del Programa Editorial Anual incluido en el Plan General de Publicaciones Oficiales de la Administración del Estado regulado, para los ejercicios 1999 a 2001, por el Real Decreto 379/1993, de 12 de Marzo, de ordenación de publicaciones oficiales y en ejercicios sucesivos por el Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales.

Además, se rige por las siguientes normas: Real Decreto 484/1990, de 30 de marzo, sobre el precio de venta al público de libros; Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General de Estado; Orden de 27 de Septiembre de 1999 del Ministerio de Administraciones Públicas por la que se dictan normas que desarrollan el Real Decreto anterior; Orden del Ministerio de Presidencia, de 30 de Diciembre de 1993, por la que se regula el Número de Identificación de las Publicaciones Oficiales; y Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de julio de 1997, por el que se aprueba el Plan de Austeridad de Gastos Corrientes de la Administración General del Estado, así como resoluciones, e instrucciones que lo desarrollan.

A continuación se analiza una muestra de los Centros de Publicaciones existentes, los correspondientes al Ministerio de Hacienda y al de Fomento.

II.2.8.1. MINISTERIO DE HACIENDA

A) ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN

La Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda (SGIDP), de acuerdo con el Real Decreto 1078/2002, de 21 de octubre, de modificación del Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, es el órgano al que corresponde la gestión del programa editorial del Ministerio de Hacienda. Depende de la Secretaría General Técnica y se encarga de la coordinación, impulso y difusión de sus publicaciones.

Asimismo, gestionaba las publicaciones del entonces Ministerio de Economía[31] y comercializaba las revistas y otras publicaciones editadas por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF)[32].

Para el desarrollo de sus funciones cuenta, entre otras, con las unidades administrativas siguientes: Suscripciones, Distribución, Difusión, Ventas, Contabilidad y Almacén.

---

[31] En virtud del Acuerdo de Colaboración en materia de publicaciones suscrito entre ambos Departamentos vigente desde el 1 de enero de 2001. En la actualidad, en virtud del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, existe un único Ministerio denominado de Economía y Hacienda que asume las competencias de ambos ministerios, excepto las atribuidas al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio .

[32] En virtud del Convenio de Colaboración, suscrito el 2 de enero de 2002, entre la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y el Organismo Autónomo Instituto de Estudios Fiscales.

B) PROCEDIMIENTOS

B.1) FIJACIÓN DE PRECIOS

La fijación de los precios de venta al público corresponde al Secretario General Técnico a propuesta del Subdirector General de Información, Documentación y Publicaciones.

Hasta septiembre de 2002 el criterio de determinación del precio de las publicaciones consistía en añadir al coste de edición contratado las cantidades que se derivan de aplicar los incrementos por los conceptos y porcentajes siguientes: Autor institucional (7,19%), gastos imputables a la SGIDP (34,12%), gastos imputables a otros Centros (17,06%), costes descuentos distribución (7,84%), lo que supone un total del 66,21%. A partir de esa fecha se sigue el criterio acordado por la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales en su reunión del 17 de Febrero de 1995.

B. 2) PROCEDIMIENTOS DE VENTA

En el cuadro siguiente se presentan los ingresos del periodo 1999-2001 obtenidos por los distintos procedimientos de venta, según las Memorias Anuales.

(importe en euros)

Ejercicio	Suscriptores	Librería	Distribuidores	Total
1999	517.237	232.530	35.063	784.830
2000	498.989	163.760	27.191	689.940
2001	474.237	89.790	30.237	594.264

A la vista de los datos, se observa una tendencia decreciente de estos ingresos, habiendo disminuido las ventas del ejercicio 2001 casi un 14% en relación con las del año anterior y un 24% respecto a las de 1999. A dicha tendencia hay que añadir, a partir del año 2002, la pérdida de ingresos por las revistas y publicaciones del IEF[33].

A continuación se describen brevemente los distintos procedimientos de venta:

a) El procedimiento de venta a través de suscripción, gestionado por la Sección de Suscriptores, es el que proporciona mayores ingresos. A finales de 2003, la base de datos existente gestiona la liquidación y cobro de 36 tipos de suscripciones diferentes, con un total de 7.220 suscripciones correspondientes a 4.445 suscriptores abonados. En 15 tipos de suscripciones el número de suscriptores es inferior a 25.

Todas las suscripciones tienen una duración anual coincidente con el año natural, excepto una, que se encontraba en proceso de adaptación a este periodo.

El procedimiento de liquidación, cobro y envío de los ejemplares en el primer año de suscripción garantiza la integridad del cobro al exigir el pago previo al suministro de los ejemplares, a diferencia de lo que ocurre en el segundo o siguientes años en los que no se exige en todos los casos.

[33] A finales del año 2000 el Instituto de Estudios Fiscales se transforma en organismo autónomo; sin embargo hasta el comienzo de 2002 las ventas de sus publicaciones se siguen registrando como ingresos de la Administración General del Estado. Según un convenio suscrito, el Instituto se compromete al pago al Centro de Publicaciones de un porcentaje de sus ventas como contraprestación por la gestión de suscriptores.

b) Las ventas en librería son gestionadas por el personal de la Unidad de Ventas y se realizan en dos establecimientos, uno del Ministerio de Hacienda (librería Campillo), y otro del Ministerio de Economía (librería Cuzco), ambas dependientes de la Unidad de Difusión.

Los datos facilitados por el Centro desglosados por tipos de venta para el periodo 1999-2001 son los siguientes:

(importe en euros)

Ejercicios	LIBRERÍA CAMPILLO	Librería Cuzco	Reembolsos	Clientes Solventes	Pro forma	Otros	Total
1999	32.952	7.960	22.641	18.953	135.917	14.107	232.530
2000	22.909	6.484	9.056	17.598	107.713		163.760
2001	19.394	4.802	4.922	9.892	50.780		89.790

La librería Campillo gestiona las ventas directas al público realizadas en su propio local, las denominadas ventas a “clientes solventes”, “pro forma” y “ventas contra reembolso”.

La librería cuenta con un sistema informático que por cada venta emite un albarán y la factura, y queda registrada la venta al contado y actualizadas las existencias.

Las ventas a “clientes solventes” son las efectuadas a organismos y entidades a los que no se les exige el pago previo para el envío del pedido, momento en que se expide la factura.

La venta mediante la emisión de factura “pro forma” se ha utilizado hasta septiembre de 2003. Tras la realización del pedido -por teléfono, correo, fax, Internet o cualquier otro medio- se emitía la factura pro forma y se registraba la venta. Una vez cobrada, se procedía a la emisión del albarán de pedido y al envío de los libros, en caso contrario, se anulaba la factura. A partir de septiembre de 2003, en lugar de la factura pro forma se envía una carta acusando recibo del pedido, que incluye su valoración y las formas de pago. Realizado el pago, se extienden el albarán de pedido y la factura y se remiten los ejemplares.

Por dificultades en el sistema informático, en 2002 y 2003 no se ha utilizado el procedimiento de ventas “contra reembolso”.

La Librería de Cuzco[34] se encuentra situada en la sede del Ministerio de Economía, en un pequeño local, habilitado para la venta, cuenta con un fondo editorial de aproximadamente 300 títulos. Para el control de las ventas directas efectuadas en la tienda, únicas que gestiona, cuenta con el mismo programa informático que la Librería de Campillo.

Por último, hay que indicar que a finales de 2003 se estaban tramitando las autorizaciones oportunas para poder perfeccionar la venta en la tienda virtual, mediante el pago con tarjeta de crédito; hasta esa fecha, únicamente se podía realizar por Internet el pedido.

c) La venta a través de distribuidores, gestionada por la Sección de Distribución, es la que proporciona menos ingresos a la SGIDP.

[34] Tras la reorganización ministerial producida en mayo de 2004 ha dejado de pertenecer al Centro de Publicaciones del actual Ministerio de Economía y Hacienda, para pasar a depender del Ministerio de Industria; Comercio y Turismo.

A partir del año 2002 se ha empezado sustituir la aplicación informática utilizada para la gestión de este tipo de ventas sin que a finales del 2003 estuviese completada.

La nueva aplicación informática, a la que se trasladó manualmente la información contenida en la anterior, especialmente las existencias en poder de los distribuidores, elabora los albaranes de salida y un albarán global por todos los pedidos de cada mes, mantiene actualizados las existencias de fondos y proporciona un "listado de inventario" sin valorar.

A finales de 2003 estaban vigentes diez contratos privados con distribuidores, suscritos en el propio 2003, conforme al Pliego de Cláusulas Administrativas y Prescripciones Técnicas de 7 de mayo de 2002. Estos contratos tienen notables diferencias con los anteriores contratos de asistencia técnica, como son el aumento en el porcentaje de los descuentos, el cambio en la forma de liquidación y de las opciones en caso de impago[35].

Además, seguían vigentes en esa fecha dos convenios firmados con el Boletín Oficial del Estado y con el Instituto de Ediciones de la Diputación de Barcelona, que estipulan la venta en sus librerías de las obras editadas o que se editen por la SGIDP.

Las condiciones económicas establecidas en estos convenios no se equipararon a las contratadas con los distribuidores en esos años, ni han sido revisadas tras los aumentos en los descuentos aplicados a los distribuidores contratados en el 2003. Los convenios establecen una participación del 35% sobre el precio de venta (sin IVA) de las publicaciones vendidas, pudiendo en el caso del Instituto de Ediciones de la Diputación de Barcelona obtener un "rappel" del 5% si al final del año alcanza los 6.000 euros de ventas. No obstante, los ingresos obtenidos por la comercialización de las publicaciones a través del BOE y del Instituto apenas significan un 5% y un 3%, respectivamente, del total de ingresos por distribuidores del ejercicio 2001.

B.3) CONTROL DE INGRESOS

La Sección de Contabilidad es la encargada del control e identificación de los ingresos en la cuenta restringida que se lleva a cabo a través de los listados informáticos siguientes; "Listado Diario de Pagos", que recoge el total de los cobros diarios (transferencia, talón o efectivo en librerías), el Libro de Bancos, copia diaria y resumida del extracto bancario, y el Libro de Caja, que se forma con los cobros diarios en metálico y en cheque.

B.4) GESTIÓN DE EXISTENCIAS

La Unidad administrativa de Almacén, dependiente de la Sección de Difusión, gestiona las existencias desde la recepción de las publicaciones hasta la preparación de los pedidos, que incluye empaquetado, franqueo y envío. Existe un almacén principal situado en los bajos de la librería de Campillo y otro accesorio en la librería del Ministerio de Economía. En el primero de ellos se encuentran depositados en torno a 300.000 ejemplares correspondientes

[35] El descuento pasa a un tipo básico del 50% más otro adicional del 5% al alcanzar 9.000 euros de facturación, frente al antiguo 40% inicial y el 10% adicional. En los antiguos contratos el distribuidor debía presentar una liquidación, en los diez primeros días del mes siguiente a cada trimestre natural, de los libros vendidos; una vez aprobada se remitía la factura para su pago en un plazo de treinta días. En los nuevos contratos el distribuidor recibe los fondos en concepto de depósito por ocho meses, admitiendo devoluciones en ese periodo; la facturación es mensual; el último día de cada mes, se elabora un albarán global del mes, y transcurridos los ocho meses a contar desde la fecha del albaran mensual, emite la factura a abonar en 30 días. La demora en el cumplimiento de liquidación y abono por el contratista tenía carácter de condición resolutoria explícita, mientras que en los nuevos contratos se puede optar entre resolver el contrato o imponer penalidades y, en todo caso, faculta a no atender ningún pedido posterior .

5.500 títulos, mientras que en el segundo su número no sobrepasa los 2.200 ejemplares de 300 títulos.

El alta de los ejemplares de almacén, tras su comprobación, la realiza la Sección de Difusión. Las bajas por las salidas o envíos de los pedidos, se efectúa por cualquiera de las unidades que gestionan los distintos procedimientos de venta, remitiendo al almacén exclusivamente la información necesaria para realizar los envíos (ordenes de pedido, etiquetas..) e incluyendo los albaranes necesarios para autorizar la salida de los pedidos, que posteriormente son destruidos en almacén.

Los ejemplares en mal estado se retiran a una situación de no disponibles, sin tramitar su baja definitiva, que se realizará en un proceso de regularización. La última reducción de existencias, realizada el 26 de mayo de 2003, autoriza la destrucción de unos 197.OOO ejemplares.

En cuanto a la distribución gratuita la SGIDP debe tener en cuenta la Resolución de 24 de Marzo de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda para racionalizar y disminuir los gastos de funcionamiento del Ministerio ya que, entre las medidas previstas para la reducción de gastos por publicaciones, contempla la limitación de la distribución gratuita o institucional a los altos cargos y bibliotecas, si bien no establece ningún límite cuantitativo.

B.5) CONVENIO CON EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (IEF)

Por último, se describe la ejecución del régimen transitorio establecido en el Convenio con el Instituto de Estudios Fiscales, para los ingresos percibidos en el ejercicio 2001 por la SGIDP por la venta de las revistas y libros del IEF.

Durante dicho ejercicio, la SGIDP comercializó e ingresó en su cuenta restringida, los importes por las ventas de las publicaciones del IEF, si bien por Ley 14/2000, de 29 de diciembre, deja de ser un órgano adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda, para configurarse como organismo autónomo con presupuesto independiente.

El régimen transitorio establece que dichos ingresos percibidos por la SGIDP desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2001, suponen un saldo a favor del IEF, previa detracción del 20% correspondiente al Centro de Publicaciones, a compensar con las cuantías que le corresponda percibir al Centro por su labor de comercialización durante la vigencia bianual y prorrogable del Convenio.

Las liquidaciones aportadas por la Subdirección General hasta 31/12/2002 reflejan que el saldo a compensar no está compuesto exclusivamente con los ingresos del ejercicio 2001, ya que incluye recaudación del 2002 de suscripciones del 2001. Por otro lado, el saldo a favor del IEF asciende a dicha fecha a 11.448 euros pendiente de compensar en el ejercicio siguiente.

C) DATOS DEL PERIODO 1999-2001

Las cuantías registradas en el concepto 330 “Venta de publicaciones” con ocasión de los traspasos de los saldos de la cuenta restringida de ingresos al Tesoro Público, son las siguientes:

(importes en euros)

Ejercicio	Ministerio de Economía y Hacienda
1999	778.058
2000	648.895
2001	464.023

D) RESULTADOS OBTENIDOS

Los procedimientos de fijación de precios, de gestión de ventas y de recaudación implantados por la SGIDP se consideran, en general, razonables y adecuados, excepto por las deficiencias que afectan a los siguientes aspectos:

1º) *Fijación de precios.* La forma de cálculo establecida hasta septiembre de 2002 arroja unos precios notablemente inferiores a los que se derivan de la aplicación a partir de entonces del criterio acordado por la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales en su reunión del 17 de Febrero de 1995. No obstante, en los precios examinados, aprobados entre 1999 y septiembre de 2002, el criterio para fijar los precios de incrementar el 66,21% al coste de edición se respetaba únicamente en el 29% de los casos examinados, superando en el 55 % el precio que se obtendría conforme a ese criterio, y en el 16% restante el precio aprobado era menor.

En las ventas realizadas a través de distribuidores, debido a los descuentos, no se recupera la totalidad de los costes de producción cuando los precios se han fijado siguiendo el criterio anteriormente citado o en los casos en que son inferiores. A partir de octubre de 2002 sólo se cubren los costes en estas ventas cuando los precios se determinan siguiendo el criterio establecido por la Junta de Coordinación para las publicaciones que entran en concurrencia con las del sector privado.

Respecto a las publicaciones periódicas, cabe indicar que en la mayoría de ellas sus precios no se incrementaron entre 1999 y 2001. En el año 2002 se produjeron ligeras subidas en la mayoría de las publicaciones, excepto en las tres revistas del Instituto de Estudios Fiscales que casi triplicaron sus precios con relación a los del año anterior, una vez que la competencia para fijar los precios pasó a ser del propio organismo autónomo.

2º) *Suscripciones.* En las suscripciones compuestas por varios números anuales, como el Boletín Oficial del Ministerio de Economía y Hacienda, el Boletín Económico de Información Comercial Española o la Revista de Economía. Información Comercial Española, con 48, 38 y 8 ejemplares anuales, respectivamente, los envíos se producen con anterioridad al cobro. De las facturas emitidas de la segunda de ellas por la suscripción de 2003, un 15% no se habían cobrado, comprobándose en las pruebas realizadas que el suministro no se suspendió hasta julio de dicho año, cuando se ya habían suministrado 18 boletines.

En las suscripciones compuestas por un único número, como “Leyes Tributarias. Legislación Básica y Boletín”, se exige el cobro antes del envío del ejemplar. Sin embargo, el sistema informático, en el caso de recibos domiciliados, considera cobrada la factura cuando se envían al banco, sin tener en cuenta la posibilidad de su posterior devolución, como de hecho sucede, lo que da lugar al envío de ejemplares que no se cobran.

Las actuaciones que realiza la Sección en caso de impago consisten básicamente en interrumpir el suministro, anulando las facturas pendientes de cobro cuando ha transcurrido

un año desde su emisión, sin que quede constancia de la realización de gestión alguna para su cobro.

3º) *Ventas librería Campillo.* La caja de efectivo a través de la que se realizan los cobros de las ventas directas de la librería de Campillo carece de la autorización a la que se refieren los artículos 8.4 y 84.3 del Reglamento General de Recaudación. El dinero en metálico queda depositado en una caja fuerte hasta su entrega al personal de la Sección de Contabilidad para su ingreso en la cuenta restringida, sin que se deje constancia documental de esta entrega.

4º) *Ventas librería Cuzco*. No queda constancia documental de los inventarios realizados, ni se formalizan adecuadamente los arqueos del efectivo de la caja que, al igual que la de la librería de Campillo, carece de autorización.

5º) *Distribuidores.* El cambio de la aplicación informática de finales del 2001 afectó a la gestión de las ventas a través distribuidores, al no estar plenamente operativo el módulo de distribuidores hasta que en diciembre de 2003 se comienza a utilizar otra nueva aplicación informática. Durante ese tiempo, el sistema confeccionaba los albaranes, lo que permitió mantener actualizada la información sobre los fondos depositados, pero no así las facturas. A pesar de ello, en este periodo, únicamente, se emitieron dos facturas de forma manual; el resto no se confeccionaron hasta diciembre de 2003.

A 31 de diciembre de 2003 estaban pendientes de cobro tres facturas con una antigüedad superior a dos años correspondientes a dos distribuidores, por un importe conjunto de 3.295 euros, y se encontraban pendientes de facturar los fondos editoriales entregados a dos distribuidores, uno de los cuales se encontraba sin cuantificar y el otro valorado en 6.321 euros[36]. Las gestiones encaminadas al cobro de dichas deudas se realizaron telefónicamente sin que haya constancia documental de su reclamación.

6º) Contabilización. En el ejercicio 2001 no se han registrado de forma independiente los ingresos de cada uno de los Ministerios, incumpliendo el contenido del Acuerdo de Colaboración entre los Ministerios de Hacienda y de Economía, de aplicación a partir del 1 de Enero de 2001, sino que se imputan de forma exclusiva al Ministerio de Hacienda ingresándose al Tesoro en una única carta de pago.

Esta situación se ha mantenido hasta el 17 de febrero de 2003, fecha en la que los ingresos al Tesoro Público con cargo a la cuenta restringida se efectúan en dos cartas de pago, una por cada Ministerio, y al mismo concepto presupuestario imputando un porcentaje fijo a cada Departamento, el 55,75% del saldo al Ministerio de Hacienda y el 44,25% restante al de Economía. En la actualidad, existe un único Ministerio denominado de Economía y Hacienda.

No se realizan conciliaciones periódicas del Listado Diario de Pagos con el saldo bancario o con el del Libro de Bancos; no obstante, en las pruebas efectuadas no se encontraron diferencias significativas.

7º) *Control de existencias.* No se ha podido analizar el resultado de los inventarios realizados ya que no hay constancia documental de los mismos, ni por tanto del

[36] Para obtener la cuantía de la deuda este importe hay que minorarlo un 40%, correspondiente al descuento aplicado a los distribuidores, según el contrato vigente en esa fecha, y la cantidad resultante incrementarla en un 4% de IVA.

cumplimiento de la cláusula decimotercera del Acuerdo de Colaboración entre los Ministerios de Economía y de Hacienda que establecía la obligación de realizar como mínimo un inventario al año.

En pruebas de comprobación de inventario realizadas por el equipo fiscalizador se pusieron de manifiesto diferencias en prácticamente la mitad de los títulos revisados. Estas diferencias, aunque pequeñas en su número, ponen de manifiesto deficiencias de control interno.

8º) *Destrucción de ejemplares.* El promedio de destrucción de ejemplares se sitúa en torno al 35% del total de las tiradas. En dos de los títulos[37] examinados la destrucción se eleva al 95 y al 99%.

9º) *Distribución gratuita.* La valoración de la distribución, gratuita y comercial, según los datos facilitados por el Centro para el periodo 1999-2001 es la siguiente:

(importes en euros)

	Distribución gratuita		Ventas	
Ejercicio	**Nº Ejemplares**	**Importe**	**Nº Ejemplares**	**Importe**
1999	139.782	1.018.438	207.934	784.830
2000	133.674	885.785	185.924	689.940
2001	115.359	774.631	141.648	594.264

Se observa que más del 40% de los ejemplares se distribuyen gratuitamente y que su valoración supera, el año que menos, en un 28% al de las ventas.

Se ha comprobado que en la distribución gratuita aprobada para el Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda-Ministerio un 34% de los destinatarios no cumplían estrictamente la condición de alto cargo, requisito necesario para ser beneficiario de la gratuidad. En relación con las alegaciones a este punto se señala que, si bien puede ser razonable ampliar la gratuidad cuando se dan las circunstancias que se expresan en ellas, tal ampliación debe ir precedida de la modificación de la norma correspondiente, lo que no ha ocurrido en el caso aquí considerado.

10º) *Cuenta restringida.* Se produce un incumplimiento sistemático del artículo 84.3 del RGR, toda vez que los ingresos en la cuenta restringida de recaudación se realizan, en el caso de los cheques y del efectivo de la caja de Cuzco, una vez al mes; y del efectivo de la caja de la librería de Campillo, aproximadamente cada diez días, en lugar de hacerlo diariamente como prevé el RGR, plazo aplicable en ausencia del que pudiera haberse establecido en la autorización de la caja.

Los traspasos de fondos al Tesoro Público del ejercicio 2001 no se realizan con la periodicidad establecida en la normativa general y particular de la cuenta. Las entradas del ejercicio 2001 corresponden en su totalidad a los ingresos obtenidos por la venta de publicaciones de los Ministerios de Hacienda y de Economía, así como por las ventas de revistas y publicaciones del IEF, conforme establece el régimen transitorio del Convenio firmado con dicho Instituto. Entre las salidas del ejercicio 2001 existen pagos por

[37] Guía de turismo activo 2000 y Spanish tourism in figures 1998.

comisiones, no autorizados en las condiciones de funcionamiento de la cuenta, sin que hayan sido objeto de posterior devolución.

E) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La gestión de estos ingresos se considera, en general, adecuada, salvo por la existencia de deficiencias que afectan, principalmente, a los criterios de fijación de precios; a la no recuperación de la totalidad de los costes de producción cuando las ventas se realizan a través de distribuidores; al funcionamiento de las cajas de efectivo existentes, al carecer de la preceptiva autorización y al efectuarse los traspasos de efectivo y cheques a la cuenta restringida de recaudación superando notoriamente los plazos legalmente establecidos; al control de existencias, por no quedar constancia documental de las comprobaciones efectuadas; al funcionamiento de la cuenta restringida de recaudación, al no efectuarse los traspasos con la periodicidad establecida y al haberse cargado comisiones no contempladas en la autorización de la cuenta; al sistema de cobro a suscriptores; a la demora en la facturación a la práctica totalidad de los distribuidores durante el ejercicio 2002 y parte del 2003; y a la falta de exigencia de los derechos de cobro a dos distribuidores por sus fondos editoriales.

Para la mejora en la recaudación y control de sus ingresos, la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda debería extremar el cuidado en la fijación de los precios, asegurar el cobro de los recibos de los suscriptores, liquidar y, en su caso, reclamar a sus distribuidores los derechos pendientes, practicar conciliaciones de los extractos bancarios, así como reforzar el control de existencias de los almacenes.

II.2.8.2. MINISTERIO DE FOMENTO

A) ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, con nivel orgánico de Subdirección General, dependiente de la Secretaria General Técnica, es el órgano encargado de la ejecución de la actividad editorial y difusora del Departamento, consistente básicamente en elaborar el Programa Editorial Anual y en gestionar la edición, distribución y venta de las publicaciones del Ministerio[38].

Para el desarrollo de sus funciones editoriales cuenta, entre otras, con las unidades administrativas siguientes:

- Unidad de Informática: Tiene a su cargo el desarrollo, la administración y mantenimiento del programa informático de gestión comercial de las ventas y el control de las ventas de publicaciones periódicas a través del sistema de suscripción.

- Sección de Ingresos: Tiene encomendada la emisión de facturas, la gestión de cobros, el control de la cuenta restringida de recaudación y los traspasos al Tesoro Público.

[38] El Convenio de Colaboración suscrito el 6 de marzo de 1997 entre las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente firmado regula la colaboración entre ambas para abordar la difusión y comercialización de las publicaciones editadas por ambos Ministerios.

- Sección de Ventas: encargada de gestionar las ventas de la librería y en ferias y exposiciones, así como las ventas contra reembolso.

- Sección de Distribución: gestiona las ventas mediante distribuidores.

- Almacén: responsable del control de existencias y gestión de pedidos.

B) PROCEDIMIENTOS

La fijación de los precios de venta al público está encomendada al Director del Centro de Publicaciones, que actúa por delegación del Secretario General Técnico. Las normas para fijar los precios se establecen anualmente mediante Resolución de la Secretaría General, siendo sus principales características las siguientes:

1ª) En las primeras ediciones deberá adoptarse el criterio expuesto por la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales en la reunión celebrada el 17 de Febrero de 1995. De acuerdo con dicho criterio, para aquellas publicaciones oficiales que pudiesen entrar en concurrencia con las del sector privado el precio mínimo de venta al público se obtendrá de multiplicar por tres la suma de los costes previos, los derechos de autor y los costes de imprenta. Se podrá fijar un precio inferior al descrito, previo informe justificativo, cuando determinadas circunstancias lo aconsejen. Para las publicaciones que no entren en concurrencia con las del sector privado no se determina la existencia de un precio mínimo.

2ª) Para las reimpresiones se determina un incremento de un 10% sobre los precios del año anterior y se dictan reglas para la obtención de los precios en función del número de páginas, el tipo de papel y los colores empleados.

La distribución gratuita se encuentra regulada en la Instrucción de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento de 21 de julio de 1997, por la que se aprueba la aplicación del Plan de Austeridad de Gastos Corrientes de la Administración General del Estado, que limita la distribución gratuita e institucional a los altos cargos y bibliotecas. En el caso de que el interés general de la publicación aconseje una distribución gratuita superior al 10% de la tirada, deberá remitirse un escrito razonado por el titular del centro directivo promotor de la publicación al Secretario General Técnico.

En el siguiente cuadro se presentan el importe de las ventas realizadas por los distintos procedimientos[39], obtenido de las Memorias Anuales:

[39] A estos ingresos hay que añadir aquellos cuyo cobro se ha realizado mediante la aceptación de Papel de Pagos al Estado que ascendieron a 15.932, 17.011 y 12.687 euros en los años 1999, 2000 y 2001, respectivamente.

(importe en euros)

Concepto	1999	2000	2001
Librería	499.021	398.983	290.215
Ventas Correo	148.488	171.301	127.589
Ferias	52.192	19.383	4.956
Distribuidores	756.261	701.365	614.802
Varios	434.752	222.421	243.492
Total	**1.890.714**	**1.513.453**	**1.281.054**

A continuación se describen brevemente los distintos procedimientos de venta:

a) En las ventas de la librería, cuya gestión está encomendada a la Sección de Ventas, el procedimiento seguido se inicia con los pedidos de ejemplares al almacén, mediante el documento "solicitud de libros de librería al almacén. Los diversos pedidos cumplimentados en el día se documentan en un vale "salida de almacén" que, una vez conformado, sirve de base para la elaboración de un albarán con el que se dan de alta en el inventario de la tienda los ejemplares recibidos. Para la gestión y control de las ventas se cuenta con un programa informático, denominado "terminal punto de venta" conectado con el programa de gestión de ventas que actualiza el inventario y que emite un ticket de caja numerado por cada venta en el que se detallan código y título de cada ejemplar, fecha e importe y, en su caso, descuento con indicación de su causa[40].

Al final de cada día el efectivo se deposita en una caja de seguridad, hasta su ingreso al día siguiente en la cuenta restringida. El programa informático proporciona una serie de documentos que son remitidos, junto con la copia del ingreso en el banco, a la Sección de Ingresos, que comprueba la coincidencia entre las ventas realizadas y los ingresos efectuados en la cuenta restringida. Por su parte, la Sección de Informática cruza periódicamente la información relativa a libros dados de alta en la librería con las salidas de almacén. El sistema de control se cierra mediante la realización de comprobaciones de inventario.

b) Ventas por correo. La Sección de Ventas es la encargada de su gestión. El procedimiento varía según su forma de cobro, bien sea contra reembolso o por cualquier otro medio. En ambos casos los pedidos se reciben por correo, teléfono, fax o Internet.

En las ventas contra reembolso, recibido el pedido se confeccionan la factura, la orden de pago contra reembolso, las etiquetas con los datos del cliente y una carta en la que se le comunica que el pedido le será remitido por correo, y se envían a Almacén para que realice el envío.

En el resto de las ventas por correo, denominadas ventas con factura pro forma, recibido el pedido se manda al cliente una factura pro forma junto con una carta en la que se le comunica las diferentes formas por las que puede efectuar el pago: cheque, transferencia, ingreso en efectivo o giro postal. Realizado el pago, la Sección de Ingresos confecciona la factura que se envía al cliente. Además, se remiten dos copias a la Sección de Ventas, una de las cuales se traslada al Almacén para que realice el envío. Estas ventas se incluyen en el apartado "varios" de la Memoria.

[40] Los descuentos se encuentran regulados en la Resolución de la Secretaria General Técnica de 23 de septiembre de 2002, que recoge, entre otros, los establecidos en el Real Decreto 484/1990, de 30 de marzo.

c) Ventas en ferias y exposiciones. Para las ferias el Centro utiliza los servicios de uno de los distribuidores, firmando un acuerdo de colaboración para cada ocasión, con descuentos iguales a los establecidos en el contrato de distribución, y pago a los diez días de emitida la factura.

d) Ventas a través de distribuidores. No hay un procedimiento establecido para la selección de distribuidores, cualquier ofrecimiento de colaboración en la distribución es aceptado siempre que reúna las condiciones contenidas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas, que son iguales para todos los contratos[41]. En junio de 2003, según el fichero del sistema informático, el Centro tenía contratados los servicios de 41 distribuidores[42].

Los distribuidores efectúan los pedidos por fax o correo electrónico. Una vez recibidos, la Sección de Distribución expide un albarán y remite una copia del mismo al Almacén para su preparación. Los ejemplares son retirados por el distribuidor, firmando un documento por la recogida de un número de paquetes, documento que queda unido a una copia del albarán y del pedido y que se incorpora al expediente de cada distribuidor.

En el plazo de cuatro meses el distribuidor puede optar por adquirir o devolver los libros. Por los libros devueltos se confecciona un albarán negativo por cada albarán al que afecte la devolución. La Sección de Distribución es la encargada de realizar las comprobaciones en los libros devueltos; entre otros extremos, su estado y que hayan sido entregados en los últimos cuatro meses.

La facturación y el cobro están a cargo de la Sección de Ingresos. Las facturación se realiza a los cuatro meses de emitido el albarán. Para ello, semanalmente se obtiene un listado de albaranes emitidos cuatro meses antes pendientes de facturar y otro con los albaranes que tengan como fecha de facturación el periodo actual. En este último se incluyen, además de los recogidos en el primero, aquellos albaranes negativos que corresponden a las devoluciones de ejemplares. Obtenidas las facturas, original y cinco copias, se envían al Jefe de la Sección para su control y gestión de cobro y posteriormente a los clientes, a través del Registro.

El pago de las facturas se realiza mediante cheque, transferencia, giro postal o reembolso. Diariamente se controla el cobro de las facturas; transcurridos dos o tres días sin haberse efectuado el pago, se remite un fax reclamándolo y en el caso de que persista el impago, sin perjuicio de continuar con la reclamación, se bloquea la cuenta del distribuidor con el fin de que no se le atiendan nuevos pedidos.

e) Ventas del Mapa Oficial de Carreteras (MOC): El MOC es la publicación del Centro de la que mayor número de ejemplares se venden y que mayores ingresos proporciona.

---

[41] Las condiciones establecidas en los contratos y en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares pueden resumirse en lo siguiente: el objeto del contrato es distribuir y vender en España los libros del Fondo Editorial del Centro de Publicaciones a partir de la fecha del contrato y durante su vigencia, entrega en depósito de los títulos contra albarán, facturación a los cuatro meses de la entrega, pago a los treinta días de la emisión de la factura, descuento del 50% si al final del año se alcanza una facturación mínima de 4.508 euros. En caso de demora en el pago y transcurridos diez días desde su vencimiento, se podrá optar entre la resolución del contrato con el distribuidor o aplicar penalizaciones. El nuevo Pliego, aprobado en el 2003, incluye un descuento adicional del 2% para aquellos distribuidores que en el ejercicio anterior hayan alcanzado un volumen de facturación de 30.000 euros.

[42] Tres contratos se encontraban en proceso de cancelación como consecuencia del escaso volumen de ventas.

(importe en euros)

EJERCICIO	Ingresos	Nº Ejemplares
1999	235.297	132.232
2000	147.093	97.719
2001	108.911	109.252

A partir de la edición número 33 del MOC, correspondiente al año 1999, todo el proceso de impresión, distribución y comercialización se realiza por una empresa ajena al Centro, el cual únicamente corre con los gastos de producción de los contenidos. La empresa se compromete a abonar un canon y a entregar al Centro de Publicaciones un porcentaje de ejemplares de la tirada para su comercialización.

Esta decisión se tomó, según las manifestaciones de los responsables del Centro, por la disminución en los créditos de la Secretaría General Técnica para los gastos de publicaciones. Así, de unas dotaciones iniciales, en el ejercicio 1996, de 1.972.612 euros se pasó a 563.515 euros, en 1997, y a 713.588 euros, en 1998.

El primer contrato se adjudicó en 1998 mediante un procedimiento negociado al que se invitó a participar a siete empresas, tras resultar desierto el concurso convocado. El contrato fijó un canon de 135.228 euros, con determinados correctores que podían aumentarlo o disminuirlo, y la entrega al Centro del 20% de la tirada. Aunque el contrato preveía la posibilidad de acordar prórrogas hasta el 31 de diciembre de 2003, en 1999 se publicó el anuncio de un nuevo concurso resultando adjudicataria la misma empresa, al ser la única que presentó oferta.

Entre las diferencias más apreciables en las condiciones económicas del nuevo contrato figuran la disminución de la tirada, que de 130.000 ejemplares en el primer contrato se redujo a 80.000, y la disminución del canon inicial que bajó más que proporcionalmente de 135.228 a 42.071 euros. De igual forma, la entrega de ejemplares al Centro pasó del 20 al 10% de la tirada.

f) El Centro de Publicaciones recoge en el apartado “Varios” de la Memoria Anual una serie de ingresos de distinta procedencia, entre los que destacan para su análisis las ventas a suscriptores, las de Capitanías Marítimas y las de la Librería del Instituto Nacional de Meteorología

f.1) El procedimiento de venta por suscripción se utiliza exclusivamente para las cinco revistas que publica el Centro de Publicaciones, cuatro de las cuales se gestionan por un Jefe de Negociado con el apoyo de la Unidad de Informática. La Revista del Ministerio de Fomento es la que ha producido más ingresos que, en todo caso, son de escasa cuantía, en torno a 46.000 euros en 2001.

La impresión, comercialización, envío de la revista a los suscriptores, emisión de facturas, gestión de los suscriptores y de la publicidad de la Revista del Ministerio de Fomento se realiza por la empresa adjudicataria de un contrato de servicios formalizado el 13 de Marzo de 2001. Según las cláusulas económicas del contrato, el contratista asume los gastos de impresión, encuadernación, distribución y gestión de los suscriptores a cambio de los ingresos que le produzca la gestión de la publicidad a insertar en la revista y de 3.005 euros que le abona el Centro de Publicaciones.

El pago de las suscripciones se puede efectuar mediante cheque nominativo a favor del Centro, transferencia bancaria a la cuenta restringida de recaudación, recibo domiciliado o

giro postal a favor del Centro. Efectuado el pago, el Centro lo comunica a la empresa contratista para que ésta proceda al envío de la revista.

f.2) Los ingresos por Capitanías Marítimas proceden de la venta de los impresos "Libreta de inscripción marítima" "Licencia de navegación" y "Rol de despacho y dotación" cuya gestión se regula en la Circular del Director del Centro de Publicaciones de 18 de Octubre de 1994, en la que se dictan instrucciones a las distintas Capitanías para regular los pedidos de impresos y publicaciones.

Las Capitanías realizan pedidos de los distintos impresos al Centro, que tras comprobar que están al corriente de la última factura por dicho título, emiten un albarán para el suministro y la factura correspondiente. La Sección de ingresos lleva un registro manual abierto a cada Capitanía con los movimientos de las facturas emitidas y con los pagos efectuados, que le permite conocer el saldo pendiente de pago a cada fecha. Las Capitanías pagan el total de cada factura cuando han vendido todos los ejemplares con ingresos en efectivo en la cuenta restringida o con Papel de Pagos al Estado. En ocasiones, los pagos se van realizando con ingresos parciales lo que trae consigo una gran dificultad de identificación a la Sección de Ingresos en cuanto a la procedencia del cobro y su imputación a una factura concreta.

Las Capitanías venden asimismo los formularios y libros que edita la Dirección General de la Marina Mercante a través del Centro de Publicaciones. La Sección de Ingresos tiene conocimiento de las ventas al detectar estos ingresos en la cuenta restringida, procediendo a emitir factura a nombre de dicha Dirección General. No obstante, esta Dirección General remite al Centro de Publicaciones un estado resumen-liquidación trimestral por las ventas de formularios y libros que contiene una información exhaustiva sobre las ventas realizadas según los puntos de venta, salidas de libros o formularios sin cargo, documentos de ingreso en la entidad financiera, certificaciones de lo ingresado por el depositario y una descripción de las existencias valoradas al final de cada período, que refleja el control que realiza dicha Dirección General.

f.3) Los ingresos de Instituto Nacional de Meteorología provienen de las suscripciones al Boletín que confecciona éste último y de la venta de publicaciones que también realizan sus Centros Meteorológicos Territoriales. La Sección de Ingresos registra las facturas que le remiten y concilia con los ingresos que detecta en la cuenta restringida, desconociendo el control y seguimiento que de los mismos realiza el Instituto.

CONTROL DE EXISTENCIAS

El Centro cuenta con tres almacenes: el situado en el Ministerio de Medio Ambiente, el ubicado en los bajos de la librería y en la exposición de la tienda.

El control de existencias se realiza, básicamente, a través de las siguientes actuaciones: dos comprobaciones de inventario al año de la totalidad de las existencias de los almacenes, que no incluye la exposición en tienda, y periódicamente mediante muestreo se seleccionan diversos ejemplares y se comprueban sus existencias comparándolas con las que refleja el programa informático, de forma que se aclaran las causas de las diferencias encontradas y se efectúan los ajustes pertinentes.

C) DATOS DEL PERIODO 1999-2001

Los ingresos por ventas de publicaciones de los Departamentos Ministeriales se registran en la oficina contable de la DGTPF, como ingresos gestionados por los servicios centrales, excepto los del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Medio Ambiente que se registran en la oficina contable de la Intervención Provincial de Madrid. Las cuantías registradas en el

concepto 330 “Venta de publicaciones”, en la oficina contable de la Intervención Provincial de Madrid, con ocasión de los traspasos de los saldos de la cuenta restringida de ingresos, son las siguientes:

(importes en euros)

Ingresos al Tesoro Público			
Ejercicio	**Ministerio de Fomento**	**Mº Medio Ambiente**	**TOTAL**
1999	1.758.221	124.926	1.883.147
2000	1.397.131	87.330	1.484.461
2001	1.206.939	74.116	1.281.055

D) RESULTADOS OBTENIDOS

Los procedimientos de fijación de precios, de gestión de ventas y de recaudación implantados por el Centro se consideran, en general, razonables y adecuados, excepto por las deficiencias que afectan a los siguientes aspectos:

1º) *Fijación de precios.* En las publicaciones que no entran en concurrencia con las del sector privado y las ventas se realizan a través de distribuidores, que tienen descuentos como mínimo del 50%, el importe cobrado a estos no llega a cubrir los costes de producción. Únicamente, se recuperan estos costes cuando los precios se determinan siguiendo el criterio establecido por la Junta de Coordinación para las publicaciones que sí entran en concurrencia.

En cuanto a las reimpresiones, en ninguno de los casos examinados los precios aprobados suponen incrementos exactos del 10% sobre el precio del año anterior, criterio de la Junta de Coordinación, sino que, en general, se mantiene este último o se incrementa en un porcentaje menor.

2º) *Ventas.* La gestión de la venta directa al público realizada por la Sección de ventas en la librería se considera, en general, adecuada y la recaudación obtenida está correctamente controlada, efectuándose el ingreso en la cuenta restringida de la recaudación de la caja al día siguiente de su obtención. Por otro lado, los descuentos aplicados son los regulados en la Resolución de la Secretaría General Técnica de 23 de septiembre de 2002, que recoge entre otros, los del RD 484/1990, de 30 de marzo.

En las pruebas sobre la facturación de las ventas realizadas a través de distribuidores para la verificación de las condiciones establecidas en los contratos y en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares se observa que la facturación, en general, es correcta y conforme a los albaranes y los precios aprobados, si bien el descuento del 50% se aplica en todos los casos, incluso a aquellos que no alcanzan la facturación mínima exigida.

En los casos en que existe retraso en el cobro, y se supera el plazo establecido, no se han aplicado las consecuencias previstas en el contrato, esto es, la imposición de penalizaciones o incluso su resolución; en su lugar, se ha procedido, únicamente, a bloquear la cuenta del distribuidor, con el fin de que no se le sirvan nuevos pedidos e iniciar por carta la reclamación.

3º) *MOC*. La decisión de contratar con una empresa la gestión de la edición del Mapa Oficial de Carreteras ha tenido como consecuencia una disminución continua de los ingresos netos obtenidos, de forma que los del ejercicio 2001 representan apenas el 24 % de los obtenidos

en 1997, último en el que la totalidad de la gestión corrió a cargo del Centro de Publicaciones, como puede comprobarse en el siguiente cuadro en el que se comparan las cifras de ingresos y de obligaciones reconocidas en 1996 y 1997 por los costes de impresión, en los que la gestión se realizó por el Centro de Publicaciones, con las de los ejercicios 1998 a 2001, en los se realizó por dicha empresa. No obstante, esta decisión ha producido, según responsables del Centro de Publicaciones, ciertas mejoras como son la solución a la falta de almacenes, la rapidez en la distribución, que aumenta la satisfacción del cliente, y el aumento en la eficiencia de la gestión.

Ejercicio	Edición	Ingresos	Obligaciones Reconocidas[43]	Ingresos netos
1996	31	824.413	318.755	505.658
1997	32	731.714	282.878	448.836
1998	33	267.054		267.054
1999	34-35	235.297		235.297
2000	36	147.093		147.093
2001	37	108.911		108.911

Por otra parte, en las ventas del MOC realizadas por la Sección de Ventas a clientes que disfrutan, por la entrega del Mapa de la edición anterior, de un descuento que en el año 2003 era del 48,15%, el procedimiento empleado no garantiza que todas estas ventas, realizadas con el citado descuento, correspondan en su totalidad a canjes de mapas antiguos.

4º) *Revista del Ministerio*. El procedimiento existente para la venta de la Revista del Ministerio a través de una empresa no garantiza que el Centro tenga un conocimiento adecuado del número de suscritores y de facturas emitidas, dado que la gestión de estas actividades las realiza la empresa contratista, ni de que la totalidad de las ventas cobradas mediante giro postal en el Centro se ingresen en la cuenta restringida de recaudación y posteriormente en el Tesoro Público, toda vez que la persona que recibe el importe del giro postal es la misma que la encargada de ingresar el importe del giro en la cuenta restringida y de comunicar a la empresa contratista que el cobro se ha efectuado para que se pueda proceder al envío de la revista al suscriptor. No obstante en las pruebas efectuadas se ha comprobado que la totalidad de estos giros fueron ingresados en la cuenta bancaria. Además, las tiradas de dicha revista resultan excesivas para la distribución realizada, lo que ocasiona una distribución gratuita de números atrasados en la librería o su destrucción, y la distribución gratuita e institucional aprobada supera los limites establecidos en cuanto a los destinatarios y porcentajes, sin que se acredite su necesidad.

5º) *Cuenta restringida.* Los traspasos al Tesoro Público no se realizan con la periodicidad establecida en la normativa general y particular de la cuenta. Las entradas del ejercicio 2001 corresponden en su totalidad a los ingresos obtenidos por las ventas, salvo un ingreso correspondiente a devolución de IVA del ejercicio anterior. Entre las salidas del ejercicio 2001 figuran pagos por comisiones, por gastos de devolución de recibos y de transferencias, si bien posteriormente son reintegrados, así como pagos por devolución de recibos o de

[43] Únicamente, se ha incluido el importe de las obligaciones reconocidas por los costes de impresión, dado que el resto de los costes de producción siguen siendo por cuenta del Centro de Publicaciones aún después de contratar las gestión de la edición del Mapa con una empresa privada.

ingresos indebidos o duplicados, y el pago de una liquidación trimestral de IVA, operaciones que no están autorizadas en las condiciones de funcionamiento de la cuenta.

6º) *Inventarios.* Las comprobaciones de inventarios no se realizan por personal ajeno a la gestión de los propios almacenes, sin que por otra parte conste en el documento nombre ni firma de las personas que los han realizado, ni la conformidad de ningún responsable. Aún así, en el inventario más reciente, practicado el 13 de enero de 2003, efectuado sobre las existencias de los almacenes del Ministerio de Medio Ambiente y el situado en los bajos de la librería, se observa que en todas las series de ejemplares, en que se ordenan los títulos, existen, sin excepción, diferencias, aunque en su mayor parte han sido de 1 o 2 ejemplares en más o en menos. En cuatro títulos estas diferencias son bastante superiores, destacando la de la "Guía de entornos naturales" en las que las existencias según el recuento son inferiores en 14 ejemplares a las que aparecen en el inventario.

E) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La gestión de estos ingresos se considera, en general, adecuada; no obstante, se han observado deficiencias que afectan, principalmente, a la fijación de los precios, en el caso de ventas a través de distribuidores, al no cubrirse en ocasiones los costes de producción; a la aplicación de manera generalizada del descuento del 50% a los distribuidores aunque no superen el volumen de ventas establecido para beneficiarse de él; al procedimiento de venta de la Revista del Ministerio, en especial de los cobros mediante giro postal; al excesivo número de ejemplares de las tiradas de dicha Revista; al insuficiente control de las existencias; y al retraso en el traspaso al Tesoro de los fondos recaudados en la cuenta restringida, lo que provoca el consiguiente retraso en su contabilización.

Los ingresos obtenidos por la venta del Mapa Oficial de Carreteras han descendido considerablemente desde que su impresión y distribución fue adjudicada a un tercero, representando los ingresos obtenidos en 2001 apenas el 24% de los ingresos netos obtenidos en 1997, último año en que toda la gestión fue realizada por el Centro de Publicaciones.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento debería replantearse la política comercial en la gestión del Mapa Oficial de Carreteras, ante la reducción de ingresos que se observa en los últimos años, y extremar el control establecido en las ventas a suscriptores de la revista del Ministerio, considerando lo posibilidad de suprimir el cobro mediante giro postal, así como adecuar las tiradas de la Revista del Ministerio a la distribución real.

II.2.9. sanciones laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

A) DESCRIPCIÓN DEL INGRESO Y NORMATIVA APLICABLE

Las sanciones por infracciones en el orden social son impuestas por los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Las infracciones tipificadas en la normativa de orden social se sancionan a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, previa instrucción del oportuno expediente y conforme a un procedimiento administrativo especial.

La normativa básica de estos ingresos se contiene en las siguientes normas:

- Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social vigente hasta 1 de enero de 2001, fecha de entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de

agosto, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

- Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

- Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

B) ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social se estructura en una Autoridad Central, cuyas funciones son asumidas por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y, territorialmente, en Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales.

El procedimiento de gestión y recaudación de estos ingresos se desarrolla en las Inspecciones Provinciales. Asimismo, diversos órganos centrales de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales realizan funciones de control de la cuenta restringida de ingresos y de apoyo a la gestión.

B.1) SERVICIOS CENTRALES

Los órganos de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales que intervienen son los siguientes: la Subdirección General de Administración Financiera, la Inspección General de Servicios y la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La Subdirección General de Administración Financiera lleva a cabo, a través de la caja pagadora general del Ministerio, el control de la cuenta restringida de recaudación (funciones asumidas de la antigua Dirección General de Servicios) y participa en la tramitación de las devoluciones de ingresos indebidos, realizando la propuesta de resolución de la devolución.

La Inspección General de Servicios, al margen de sus funciones de inspección de la organización y funcionamiento de los centros directivos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ha intervenido, de acuerdo con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dictando diversas órdenes de servicio.

La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene funciones de dirección, coordinación y fiscalización de la actuación y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y de conocimiento y resolución de los expedientes y recursos previstos en la normativa aplicable. Le corresponde igualmente la gestión, desarrollo y modificación de la base de datos del sistema de la Inspección y su explotación estadística a efectos de elaboración de informes, memorias y estadísticas sobre la actuación de dicha Inspección.

B.2) SERVICIOS PERIFÉRICOS

De acuerdo con el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se organiza en Inspecciones

Provinciales, competentes en su territorio de la aplicación del procedimiento sancionador por infracciones de orden social. Se configuran como servicios no integrados en las Delegaciones del Gobierno, dependientes orgánicamente de la Autoridad Central y funcionalmente de la autoridad de la Administración competente en la materia en la que actúe.

La ordenación y la instrucción del procedimiento sancionador se ejerce, por delegación, por el Jefe de la Inspección Provincial, de forma que la propuesta sancionadora reside en cualquier caso en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y la resolución y recaudación se atribuye al órgano competente del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente en función de la naturaleza de la infracción.

En la actualidad, las sanciones por infracciones a las leyes laborales cuyo cobro se gestiona por las Inspecciones Provinciales y su recaudación es competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales son básicamente las relativas a obstrucción a la labor inspectora, es decir las acciones u omisiones que perturben retrasen o impidan el ejercicio de funciones encomendadas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el marco de competencias de la Administración General del Estado, y con carácter residual las relativas a infracciones muy graves de los empresarios en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo en general y formación profesional ocupacional. Las sanciones en materia de extranjería, desde el año 2001, se resuelven por los Subdelegados del Gobierno, a propuesta de la Inspección de Trabajo. Las sanciones por infracciones en materia de Seguridad Social se hacen efectivas en la Tesorería de la Seguridad Social, y en el resto de materias que contempla la normativa de orden social se ha producido el traspaso de competencias a las CCAA, no así en el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

C) PROCEDIMIENTOS

A continuación se desarrollan brevemente los aspectos fundamentales relativos a la gestión y recaudación de estos ingresos, cuyo análisis en el ámbito periférico se ha centrado en la Inspección Provincial de Madrid.

C.1) *Liquidación de los derechos.* En las pruebas efectuadas se ha comprobado el cumplimiento de los trámites y requisitos necesarios para la correcta liquidación de los derechos, contenidos en el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social, aprobado por Real Decreto 928/1998, y demás normativa aplicable.

La Unidad de Informática de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene diseñada una aplicación informática para la gestión y seguimiento de sanciones y liquidaciones en las Inspecciones Provinciales. La aplicación funciona autónomamente en cada Inspección Provincial, que la explota y adapta a sus necesidades con el apoyo de la Unidad Informática, aunque no se utiliza por todas las Inspecciones.

La Unidad informática ha ido adaptando la aplicación en función de los sucesivos requerimientos de la normativa interna en aras de mejorar el procedimiento; sin embargo, estaba pendiente de distribuir la aplicación informática para la confección del “libro de cobro de sanciones en vía voluntaria”, prevista en la Orden de Servicio de 9 de octubre de 2001, que facilitará a las Inspecciones Provinciales el correcto seguimiento del pago en periodo voluntario y el cómputo del plazo para su remisión a ejecutiva.

C.2) *Cobro en periodo voluntario.* El pago de estas sanciones, en periodo voluntario, se efectúa mediante ingreso en una cuenta restringida, denominada “Sanciones Laborales. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Tesoro Público”, abierta en una entidad financiera

privada. Esta cuenta es única y centralizada, pudiéndose realizar el ingreso en cualquier agencia de la entidad en todo el territorio español.

Para controlar que el pago de la sanción se realiza en los plazos preceptivos[44] o para, en caso contrario, iniciar la vía ejecutiva se impuso a la entidad financiera la obligación de remitir, el día 6 de cada mes, una relación de pagos del mes anterior junto con las cartas de pago correspondientes, a cada una de las Inspecciones Provinciales. Esta obligación figura recogida en la Orden de Servicio de 9 de octubre de 2001 que, asimismo, establece que la Inspección Provincial deberá conciliar las cartas de pago con la relación mensual de cobros. Del resultado de la conciliación y de sus discrepancias, si las hubiere, se dará traslado a la Inspección General antes del día 15 del mes siguiente, para que mediante conciliación con la relación nacional de cobros se logren resolver las posibles omisiones o discrepancias que puedan producirse.

El porcentaje de recaudación en periodo voluntario es muy bajo, en torno al 10%. En el siguiente cuadro se presentan los datos relativos a la Inspección Provincial de Madrid[45]:

(importes en euros)

CONCEPTO	1999			2000			2001		
	Nº Exptes.	Importe	%	Nº Exptes.	Importe	%	Nº Exptes.	Importe	%
Cobrados en periodo voluntario	138	297.599	9	90	239.244	11	84	291.091	13
Enviados a ejecutiva	1.418	3.191.135	91	1.190	1.983.659	89	796	1.956.874	87
TOTAL	**1.556**	**3.488.734**	**100**	**1.280**	**2.222.903**	**100**	**880**	**2.247.965**	**100**

Respecto a las devoluciones de ingresos se ha comprobado el cumplimiento de los trámites y requisitos previstos en el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre. Las devoluciones se derivan, en su mayor parte, de las sentencias judiciales estimatorias de recursos presentados a la imposición de sanciones. El importe a devolver incluye, en todos los casos, los intereses calculados según la normativa, que suponen aproximadamente un 35% del ingreso indebido motivado por el largo plazo -superior a cuatro años- que va desde el ingreso de la sanción hasta la fecha en que se dicta sentencia anulándola.

C.3) A*plazamientos y fraccionamientos en voluntaria.* La tramitación y resolución de las solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento en periodo voluntario es competencia de las Delegaciones Provinciales de Economía y Hacienda. A pesar de ello, la Delegación de Economía y Hacienda de Madrid rechazó tres solicitudes remitidas en septiembre de 2002 alegando que el cobro en voluntaria no era competencia suya, lo que motivó el consiguiente retraso hasta su aclaración. Tras las instrucciones contenidas en la Orden de Servicio de 9 de septiembre de 2002 sobre aplazamientos y fraccionamientos en periodo voluntario, el cómputo del plazo para remitir las sanciones no abonadas al cobro en ejecutiva se

[44] Treinta días desde la fecha de notificación de la resolución que imponga la sanción y un nuevo plazo de quince días si es recurrida.

[45] Estos datos se han obtenido a partir de la estadística facilitada por la Inspección Provincial.

suspende con la propia solicitud formulada en la Inspección Provincial; anteriormente, la suspensión se producía con la resolución del aplazamiento.

C.4) Envío a Hacienda al cobro en ejecutiva. El cobro en ejecutiva corresponde a los órganos de recaudación del Ministerio de Hacienda por el procedimiento administrativo de apremio.

El control de los plazos para el envío a Hacienda se realiza acudiendo a la información contenida en la aplicación informática de sanciones, que elabora el listado "relación de envíos a Hacienda". Contrastada la relación con los expedientes, se remite a la AEAT la "relación de deudas no cobradas en periodo voluntario" para su contraído en contabilidad y gestión en ejecutiva. La Orden de Servicio de 9 de octubre de 2001 determina que su envío se efectúe entre los días 10 y 15 del mes siguiente a la conclusión del plazo de pago en periodo voluntario.

La Delegación de Hacienda remite a la Inspección Provincial las relaciones de contraídos en contabilidad, que se suelen realizar en el mes siguiente a su envío y que se controlan en el Servicio de Sanciones, pero su fecha no se introduce en el registro informático al no existir un campo para ello, que, sin embargo, sí cuenta con uno para la fecha de envío Hacienda. Únicamente, en caso de dificultad de identificación se incluye la fecha del contraído en "observaciones".

Mensualmente, se reciben en la Inspección Provincial las relaciones de deudas contraídas que han sido canceladas por ingresos o por otras causas distintas al ingreso (prescripción, incobrable, anulación...) en el mes anterior. La información suministrada, consistente en el listado mensual de los ingresos de contraído previo, obtenida del SIC, no permite una correcta identificación del expediente en la mayoría de los casos, lo que impide el control y seguimiento de los derechos pendientes de cobro. Así, se desconocía la situación global de los cobros pendientes, a pesar del importante número de expedientes enviados a ejecutiva.

C.5) *Seguimiento de la gestión por el órgano liquidador*. En las Inspecciones Provinciales, el Servicio de Sanciones realiza un seguimiento de la tramitación de los expedientes sancionadores así como de la gestión de cobro, elaborando unas estadísticas internas de control y un Informe de gestión, que deben remitir mensualmente a la Inspección General de Servicios. Para la elaboración de estas estadísticas se utiliza la propia documentación justificativa ya que la aplicación de sanciones permite un control individualizado del expediente pero no agrega la información. La información relativa a la gestión de cobro en vía ejecutiva es un tanto limitada al no incluirse datos fehacientes de las bajas por causas distintas del pago.

D) Datos del periodo 1999-2001

En el siguiente cuadro se presentan los importes aplicados al concepto 100399 "Multas y sanciones no tributarias" por las sanciones laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales recaudadas en periodo voluntario. Estos importes se corresponden con los de los traspasos de fondos de la cuenta restringida de recaudación al Tesoro Público.

(Importes en euros)

Ejercicio	Importe
1999	4.204.694
2000	3.279.459
2001	2.606.956

En 2002 estos ingresos ascendieron a 2.173.320 euros. A la vista de estos datos, se observa una tendencia descendente, motivada por la pérdida del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la competencia sancionadora en distintas materias de orden social a favor de las CCAA y del Ministerio de Administraciones Públicas, ya comentada anteriormente.

Las cuantías de estas sanciones han permanecido invariables en el periodo indicado, ya que no se ha hecho uso de la posibilidad de actualizarlas periódicamente teniendo en cuenta la variación del IPC, a propuesta del Departamento, prevista tanto en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, como en el RDL 5/2000, de 4 de agosto, que aprueba el Texto Refundido de dicha Ley.

E) RESULTADOS OBTENIDOS

Como resultado de las pruebas efectuadas cabe señalar que la normativa reguladora de estos ingresos se considera suficiente y adecuada; sin embargo en su ejecución, tanto por los órganos periféricos como por los Servicios Centrales, se han observado las excepciones en su cumplimiento y las deficiencias en su puesta en práctica que se indican a continuación:

1ª) La aplicación informática de sanciones y liquidaciones contempla las distintas fases del procedimiento sancionador: desde que se levanta el acta de infracción hasta su cobro en periodo voluntario o su envío a la Agencia Tributaria para su cobro en vía ejecutiva, lo que permite el control y seguimiento de cada expediente de forma individualizada, pero no facilita información agregada sobre derechos liquidados, ingresados y pendiente de cobro. Su información no se remite a ninguna base de datos central.

2ª) No se confecciona el “libro de cobro de sanciones en vía voluntaria”, contemplado en la Orden de Servicio de 9 de septiembre de 2001, al no contar con la oportuna aplicación informática, lo que dificulta el correcto seguimiento del pago en periodo voluntario y el cómputo del plazo para su remisión a ejecutiva.

3ª) El porcentaje de recaudación en periodo voluntario es muy bajo. Para el control de los cobros resulta imprescindible la colaboración de la entidad financiera, que, sin embargo, remite con cierto retraso y con errores en el destinatario esta información. Esta situación puede originar retrasos en el envío de expedientes a ejecutiva, en el caso de que se espere a recibir la información sobre los cobros, o que, por el contrario, se manden otros a ejecutiva cuyo pago ya se haya efectuado, y del que, debido al retraso, no se haya tenido aún conocimiento. Los errores del banco en el envío de cartas de pago a las Inspecciones Provinciales equivocadas eran muy numerosos hasta mediados del año 2002, fecha a partir de la cual se han reducido de forma importante.

4ª) El funcionamiento de la cuenta restringida de recaudación se ajusta a las condiciones de su autorización, así las entradas corresponden a los cobros de las sanciones y las salidas a los traspasos al Tesoro Público, que se realizan con la periodicidad establecida[46]. Sin embargo, a pesar de que en el contrato de apertura de la cuenta se establece el derecho a la percepción de intereses, no se cobra cantidad alguna por este concepto. Además, no se ha solicitado nueva autorización de la cuenta restringida de recaudación preceptiva tras la modificación del artículo 119 del TRLGP introducida por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, a pesar de haber sido requerido a ello el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por la DGTPF, mediante escritos de 4 de abril de 2000 y 14 de noviembre de 2001.

5ª) Las Inspecciones Provinciales incumplen de manera generalizada la obligación de remitir a la Inspección General el resultado de la conciliación de las cartas de pago con la relación mensual de cobros remitidas por la entidad financiera. Sólo tres de las 52 Inspecciones Provinciales han remitido toda la documentación en el periodo analizado. La omisión de información se suele producir en el caso de que no se hayan realizado ingresos en el mes correspondiente, pero, en ocasiones, también cuando los hay. Además son frecuentes los retrasos en su envío. Los requerimientos de la Inspección General de Servicios para el cumplimiento de esta obligación se efectúan telefónicamente, por lo que no existe constancia documental.

6ª) Entre la documentación examinada se encuentran cartas de pago de sanciones en materia de extranjería de tres Inspecciones Provinciales por actas levantadas en el ejercicio 2002, cuando ya estaba transferida dicha materia a las Delegaciones de Gobierno.

7ª). Las Inspecciones Provinciales deben confeccionar y enviar a la Inspección General de Servicios, de acuerdo con la instrucción de 4 de febrero de 1993, un “Informe mensual de gestión”, que contenga información sobre el número de expedientes resueltos, número e importe de las sanciones cobradas en periodo voluntario y de las enviadas a ejecutiva. Sin embargo, estos informes no se envían por todas las Inspecciones Provinciales. Por ello, los Servicios Centrales del Ministerio no disponen de información agregada sobre el importe de los derechos liquidados, cobrados y enviados a ejecutiva de cada una de las Inspecciones Provinciales que permita evaluar la eficacia en su gestión.

F) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El procedimiento de gestión y cobro de estos ingresos se encuentra suficiente y adecuadamente regulado y normalizado. No obstante, en su ejecución por las Inspecciones Provinciales y por los Servicios Centrales se han observado excepciones en su cumplimiento y deficiencias en su puesta en práctica que se refieren, principalmente, al insuficiente desarrollo de la aplicación informática utilizada para el control de los expedientes, lo que dificulta la obtención de datos agregados sobre su gestión; al bajo porcentaje de recaudación en periodo voluntario; al control de los cobros en periodo voluntario; al cómputo del plazo para el envío a ejecutiva; y al incumplimiento por gran parte de las Inspecciones Provinciales de la obligación de remitir información a los Servicios Centrales, lo que impide que se pueda realizar un control adecuado de la gestión relativa a estos ingresos desarrollada por las Inspecciones Provinciales y dificulta la evaluación de la eficacia en la gestión de estos ingresos. Además, la autorización de la cuenta restringida de recaudación ha perdido validez al haberse superado con holgura el plazo establecido en el

[46] Quincenalmente como mínimo, el día hábil inmediato anterior a los 15 y 30 de cada mes.

TRLGP y la entidad bancaria no satisface intereses, a pesar de estar contemplado en el contrato de apertura de la cuenta.

Los Servicios Centrales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales deberían dictar normas generales de gestión y recaudación de los ingresos por sanciones gestionadas en los servicios periféricos y establecer los canales de información oportunos que permitan disponer de datos contables veraces de las liquidaciones practicadas y de su ejecución en las Inspecciones Provinciales, adaptando el sistema informático existente para que permita el control de los derechos pendientes de cobro. Asimismo, deberían analizarse por los Servicios Centrales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales las causas del bajo porcentaje de cobro en periodo voluntario y adoptar las medidas oportunas para incrementarlo significativamente, así como realizar las gestiones adecuadas para reducir los plazos de envío al cobro mediante el procedimiento de apremio.

Madrid, 14 de julio de 2005

EL PRESIDENTE,

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba

III. ANEXO

ANEXO

DERECHOS RECONOCIDOS EJERCICIOS 1999-2001

(importes en euros)

APLICAC.	CONCEPTO CONTABLE	DESCRIPCIÓN	1999	2.000	2001
310	100362	PRECIOS PUBLICOS MATERIA EDUCATIVA	3.254.989	1.471.439	41.382
311	100365	ENTRADAS A MUSEOS Y EXPOSICIONES	763.885	901.892	972.573
319	100308	VENTA BIENES Y PRESTACION SERVICIOS SANITARIOS	196.560.230	169.240.308	164.725.796
319	100364	PRECIOS PÚBLICOS SERVS. Y ACTIV. COMERCIO EXTERIOR	389.954	503.273	397.531
31		**Precios Públicos**	**200.969.058**	**172.116.911**	**166.137.281**
320	100314	COMISION AVALES Y SEGUROS OPER. EXTER.	12.600.180	9.574.246	21.751.772
32202	100350	PREMIO COBRANZA DE RECURSOS PROPIOS DE LA U.E.	97.871.329	91.794.298	119.750.640
32299	100312	DERECHOS DE CUSTODIA DE DEPÓSITOS	9.558		
32299	100319	OTRAS PRESTACIONES	5.871.923	7.081.762	7.093.317
329	100315	SERVS. PREST. A OTROS ENTES POR ABOGADOS DEL ESTADO.	1.201.620	1.866.388	1.587.931
329	100360	PRESTACION DE OTROS SERVICIOS	91.493.093	96.764.617	103.171.934
32		**Otros ingresos procedentes de prest. de servicios**	**209.047.703**	**207.081.312**	**253.355.594**
330	100306	VENTA DE PUBLICACIONES	6.633.664	5.949.934	4.768.570
331	100333	VENTA EN COMISIÓN DE PUBLICACIONES			2.838
332	100307	VENTA FOTOCOPIAS Y OTROS PTOS. REPROGRAFIA	195.973	208.633	157.899
333	100341	VENTA DE MEDICAMENTOS	8.284.741	10.010.473	15.414.218
336	100396	ING. BIENES DECOMISADOS TRAFICO DROGAS LEY 36/95	5.823.261	5.707.867	11.659.526
339	100300	VENTA DE OTROS BIENES	22.111.383	16.466.301	29.657.481
339	100301	PREST. SERVICIOS. SELLOS DE CORREOS	2.709	3	
339	100303	PREST. SERVS. DRCHOS. DE APARTADO.	306		176
339	100304	PREST. SERVICIOS. TASAS DE TELEGRAFOS		6	
33		**Venta de bienes**	**43.052.037**	**38.343.218**	**61.660.708**
39101	100384	INT. DEMORA DELEGACION-D.G.T. Y P.F.	16.249.990	14.762.303	11.571.941
39102	100399	MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS	183.396.979	53.556.683	69.744.621
39199	100389	RECARGO DE PRORROGA	0	77.118	775
39900	100392	COMPEN. SERV. PRESTADOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	1.317.118	1.758.662	2.361.749
39901	100395	RECURSOS EVENTUALES D.E.Y H.	104.883.346	104.241.222	92.422.526
39901	100397	INGRESOS EXTRAORDINARIOS	1.076.740	250.445	274.894
39902	100309	INGRESOS DE OO.AA.Y OTROS ENTES SUPRIMIDOS.	7.163.907	7.502.820	3.744.166
39999	100340	INDEMNIZACIONES POR DAÑOS AL ESTADO	12.074.619	10.659.005	10.241.031
39999	100361	CANON RVA. DOMINIO PUB. RADIOELECTRICO Y PREST. SERVS.	6.859.687	193.542	49.359
39999	100363	CANON OCUPAC. Y APROVECH. DOMINIO PUB. MARITIMO TERR.	2.134.145	221.763	233.652
39999	100377	INGRESO POR DIF. DERIVADAS REDONDEO EURO.			189
39999	100382	ALCANCES	88.511	27.411	128.378
39999	100383	INGRESOS EXTRAORDINARIOS Y POR INCAUTACIONES.		2.710.255	1.927.294
39999	100385	DIFERENCIAS DE CAMBIO OPERACIONES NO DEUDA.	3	1.460	334.959
39999	100386	HONORARIOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	20.844	38.594	37.287
39999	100391	REINTEGRO GASTOS ANUNCIOS BOE.	2.402.639	2.981.985	2.928.207
39		**Otros ingresos**	**337.668.530**	**198.983.268**	**196.001.028**
		TOTAL	**790.737.327**	**616.524.709**	**677.154.611**