



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 533

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO
NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA
AGRARIA Y ALIMENTARIA (INIA), EJERCICIO 1997**



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 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 17 de octubre de 2001, el **INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGRARIA Y ALIMENTARIA, EJERCICIO DE 1997**. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Abreviaturas utilizadas en este Informe

CC.AA.	- Comunidades Autónomas.
CICYT	- Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.
CIEMAT	- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.
CSIC	- Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
I+D	- Investigación y Desarrollo.
INIA	- Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.
IVA	- Impuesto sobre el Valor Añadido.
MAPA	- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
PGCP	- Plan General de Contabilidad Pública.
TRLGP	- Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.



ÍNDICE

	PÁGINA	PUNTOS	
I. INTRODUCCIÓN.....	1		
A.- Antecedentes de la fiscalización.....	1	1.1	
B.- Descripción del Organismo fiscalizado	1	1.2 a 1.13	
Naturaleza y régimen jurídico	1		1.2 a 1.6
Funciones	3		1.7 a 1.9
Organización.....	5		1.10 a 1.11
Magnitudes económicas	6		1.12 a 1.13
C.- Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización	6	1.14 a 1.18	
Alcance	7		1.16 a 1.17
Limitaciones	8		1.18
D.- Estructura del Informe y principales conclusiones	8	1.19 a 1.20	
E.- Tratamiento de las alegaciones.....	10	1.21 a 1.23	
II. CONTROL INTERNO.....	12	2.1	
A.- Tesorería	12	2.2 a 2.5	
B.- Personal	15	2.6 a 2.9	
C.- Becarios	17	2.10 a 2.15	
D.- Inmovilizado	19	2.16 a 2.19	
E.- Ingresos.....	22	2.20 a 2.24	
III. AUDITORÍA DE LOS ESTADOS FINANCIEROS	25	3.1	
A.- Opinión sobre los estados financieros	25	3.2 a 3.3	
B.- Comentarios al balance	27	3.4 a 3.15	
Inmovilizado inmaterial.....	27		3.4 a 3.7
Inmovilizado material	29		3.8 a 3.11
Deudores no presupuestarios	32		3.12
Inversiones financieras temporales	32		3.13
Acreedores presupuestarios	33		3.14
Otros acreedores	33		3.15
C.- Comentarios a la cuenta del resultado económico patrimonial	34	3.16 a 3.22	
Aprovisionamientos	34		3.16 a 3.17
Ventas y prestaciones de servicios.....	35		3.18 a 3.19



TRIBUNAL DE CUENTAS

	PÁGINA	PUNTOS	
<i>Transferencias y subvenciones</i>	36		3.20
<i>Ahorro</i>	37		3.21 a 3.22
D.- Comentarios al resultado de operaciones comerciales	38	3.23 a 3.26	
IV. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	41		
A.- Modificaciones presupuestarias	41	4.1 a 4.2	
B.- Ejecución del presupuesto de gastos	42	4.3 a 4.8	
C.- Ejecución del presupuesto de ingresos	45	4.9 a 4.11	
V. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD	47		
A.- Contratación administrativa	47	5.1 a 5.9	
B.- Pagos "a justificar"	52	5.10 a 5.21	
<i>Control de los libramientos "a justificar"</i>	55		5.16 a 5.21
C.- Otros resultados del análisis de legalidad	57	5.22 a 5.23	
VI. ANÁLISIS DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN	58		
A.- Gestión de Programas de investigación	58	6.1 a 6.10	
<i>Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario del MAPA</i>	58		6.1 a 6.4
<i>Otros Programas de investigación</i>	61		6.5 a 6.8
<i>Seguimiento de la ejecución de los proyectos de investigación</i>	62		6.9 a 6.10
B.- Libramientos a favor de centros de investigación ajenos al INIA	63	6.11 a 6.18	
<i>Justificación de la aplicación de los fondos percibidos</i>	66		6.14 a 6.18
C.- Gastos de investigación del INIA	68	6.19 a 6.28	
<i>Gastos de funcionamiento</i>	71		6.22 a 6.28
VII. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL	74	7.1 a 7.8	
VIII. CONCLUSIONES	78	8.1 a 8.2	
A.- Respecto del control interno	78	8.3 a 8.10	
<i>Tesorería</i>	79		8.4 a 8.6
<i>Personal</i>	79		8.7
<i>Becarios</i>	80		8.8
<i>Inmovilizado</i>	80		8.9
<i>Ingresos</i>	80		8.10
B.- Respecto de la auditoría de los estados financieros	81	8.11	
C.- Respecto del análisis de la ejecución presupuestaria	81	8.12 a 8.13	



TRIBUNAL DE CUENTAS

	PÁGINA	PUNTOS	
D.- Respecto del cumplimiento de la legalidad	82	8.14 a 8.17	
<i>Contratación administrativa</i>	82		8.14 a 8.15
<i>Pagos "a justificar"</i>	83		8.16 a 8.17
E.- Respecto del análisis de determinados aspectos de la gestión	84	8.18 a 8.24	
<i>Gestión de Programas de investigación</i>	84		8.18 a 8.20
<i>Libramientos a favor de centros de investigación ajenos al INIA</i>	84		8.21 a 8.22
<i>Gastos de investigación del INIA</i>	85		8.23 a 8.24
F.- Respecto del análisis del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal	86	8.25	
IX. RECOMENDACIONES	87	9.1 a 9.3	
ÍNDICE DE CUADROS	89		
ANEXOS			
ALEGACIONES			



INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGRARIA Y ALIMENTARIA, EJERCICIO DE 1997

I. INTRODUCCIÓN

A.- Antecedentes de la fiscalización

1.1.- La razón que en su día aconsejó al Tribunal incluir en su programa, a iniciativa propia, esta fiscalización fue, esencialmente, comprobar si se habían adoptado las medidas necesarias para corregir las deficiencias puestas de manifiesto en el “Informe de fiscalización del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria. Ejercicio 1991”, aprobado por el Pleno el 20 de diciembre de 1994. Este Informe recogía los resultados de una fiscalización de regularidad, realizada en 1993, que ponía de manifiesto la existencia de numerosas deficiencias, tanto contables y de control interno como en los procedimientos de gestión del Instituto.

B.- Descripción del Organismo fiscalizado

Naturaleza y régimen jurídico

1.2.- En 1997 el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) era un Organismo autónomo comercial adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) a través de la Subsecretaría. Posteriormente, el Real Decreto 557/2000,



TRIBUNAL DE CUENTAS

de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales, dispuso la adscripción del INIA al nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología.

1.3.- El INIA fue creado por el Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, por fusión de los siguientes Organismos: el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas; el Instituto Forestal de Investigación y Experiencias; y el Patronato de Biología Animal. Dichos Organismos quedaron suprimidos, asumiendo el de nueva creación las funciones que venían desarrollando, así como todas las de investigación encomendadas hasta aquella fecha a cualquier otro Órgano u Organismo dependiente del entonces Ministerio de Agricultura.

1.4.- La Ley 13/1986, de 14 de abril, de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (en adelante, Ley de la Ciencia, como es comúnmente denominada), definió al INIA como Organismo público de investigación y lo configuró como Organismo autónomo comercial de los previstos en el artículo 4.1 b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Por su parte, el artículo 61 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, estableció que los Organismos públicos de investigación adoptaran la configuración de Organismo autónomo establecida en el artículo 43.1 a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

1.5.- La normativa básica reguladora de la actividad del INIA durante el periodo fiscalizado estaba constituida por: el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre; la Ley de la Ciencia (13/1986); y las demás normas de aplicación al sector de Organismos autónomos de su naturaleza.



1.6.- La disposición adicional séptima de la Ley de la Ciencia preveía la aprobación (sin establecer un plazo) del reglamento de organización, funcionamiento y personal del INIA, lo que en 1997 no se había cumplido. Con posterioridad al periodo fiscalizado, la Ley 50/1998, citada en el punto 1.4, estableció en su artículo 61.2 que, en el plazo de un año desde su promulgación, debían aprobarse los estatutos de cada uno de los Organismos públicos de investigación. El estatuto del INIA fue aprobado por el Real Decreto 1.951/2000, de 1 de diciembre, con un año de retraso sobre el plazo establecido.

Funciones

1.7.- Corresponde al INIA el desarrollo de las funciones previstas para los Organismos públicos de investigación en el artículo 14 de la Ley de la Ciencia, que son las siguientes:

a) Gestionar y ejecutar los Programas Nacionales y Sectoriales que le sean asignados en el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo (I+D) y, en su caso, los derivados de los convenios firmados con Comunidades Autónomas (CC.AA.), así como desarrollar los programas de formación de investigadores que en dicho Plan le sean encomendados.

b) Contribuir a definir los objetivos del Plan Nacional de I+D y colaborar en la evaluación y seguimiento de los mismos.

c) Asesorar en materia de I+D a los Organismos dependientes de la Administración del Estado o de las CC.AA. que lo soliciten.

d) Cualquier otra que le sea encomendada por la Administración competente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

1.8.- El Real Decreto 950/1997, de 20 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de diferentes Organismos autónomos del MAPA, señala que corresponde al INIA el desarrollo de las funciones previstas en el citado artículo 14 de la Ley de la Ciencia y, en particular:

a) Representar al MAPA ante los órganos y organismos de carácter científico y tecnológico de ámbito nacional e internacional en materia agraria y alimentaria, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores en lo referido a la representación internacional que lleve a cabo el Instituto.

b) Gestionar y ejecutar las competencias de la Administración General del Estado en el área de investigación científica e innovación tecnológica en materia agraria y alimentaria.

c) Impulsar la cooperación nacional e internacional en el área de investigación agraria y alimentaria, en particular con las CC.AA., a través de la Comisión Coordinadora de Investigación Agraria.

d) Elaborar, coordinar y gestionar el Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario del MAPA.

1.9.- La Ley 50/1998, anteriormente citada, amplió los fines del INIA añadiendo a las anteriores funciones la de ejercer las competencias estatales en materia de semillas y plantas de vivero relativas a los registros de las variedades comerciales y de las variedades protegidas.



Organización

1.10.- Hasta la publicación del Real Decreto 950/1997 citado en el punto 1.8, los órganos rectores del INIA eran el Director General y el Consejo de Dirección. Por su parte, este Real Decreto estableció los siguientes órganos rectores: el Presidente, que con rango de Director general tiene atribuida la representación del Instituto y la dirección de sus actividades, y el Consejo Rector¹. La composición y funciones de este último no se reguló hasta 1997, a pesar de que el artículo 16 de la Ley de la Ciencia establece que los Organismos públicos de investigación contarán con un Consejo Rector cuya composición debía establecerse reglamentariamente en función de las características específicas de cada Organismo.

1.11.- La estructura orgánica del INIA vigente en la primera mitad de 1997 se encontraba fijada en el Real Decreto 142/1993, de 29 de enero, por el que se modificó la estructura orgánica del INIA. Esta norma organizaba el INIA en cuatro unidades, con rango de Subdirección General, dependientes del Director General del Organismo (la Secretaría General; la Subdirección General de Coordinación y Programas; la Subdirección General de Prospectiva y Relaciones Científicas; y la Subdirección General de Investigación y Tecnología). El Real Decreto 950/1997, citado en el punto 1.8, que entró en vigor el 5 de julio de 1997, estableció una nueva organización, reduciendo el número de unidades orgánicas con rango de Subdirección dependientes del Presidente a tres: la Secretaría General; la Subdirección General de Prospectiva y Coordinación de Programas; y la Subdirección General de Investigación y Tecnología.

¹ El estatuto del INIA, aprobado por el Real Decreto 1.951/2000, modifica la composición de sus órganos rectores, que pasan a ser: el Presidente (el Secretario de Estado de Política Científica y Tecnológica); el Vicepresidente (el Secretario General de Política Científica); el Director General; y el Consejo Rector.



Magnitudes económicas

1.12.- En el ejercicio de 1997, la liquidación del presupuesto de gastos del INIA presentaba unas obligaciones reconocidas por importe de 4.927 millones de pesetas. Por su parte, los gastos imputados a las operaciones comerciales sumaron 258 millones. Entre las obligaciones destacaban las correspondientes al capítulo 1 "Gastos de personal", que sumaron 2.018 millones de pesetas (el 41 % del total), y las del capítulo 6 "Inversiones reales", que sumaron 1.673 millones (el 34 % del total).

1.13.- Los ingresos presupuestarios y comerciales alcanzaron un importe global de 5.281 millones de pesetas. El 90% de estos ingresos procedía del MAPA, Departamento ministerial al que estaba adscrito el Organismo. En concreto, el 88% de los ingresos del INIA correspondía a transferencias y subvenciones del MAPA, mientras que el 2% correspondía a otros ingresos procedentes del MAPA por los convenios de colaboración suscritos entre el INIA y el Ministerio para la realización de diversos trabajos y proyectos de investigación.

C.- Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

1.14.- La fiscalización se ha desarrollado de acuerdo con los siguientes objetivos, fijados en las Directrices Técnicas aprobadas al efecto por el Pleno del Tribunal de Cuentas:

a) Comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometido el INIA.



TRIBUNAL DE CUENTAS

b) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados.

c) Comprobar la adecuación de los estados contables del INIA a los principios y criterios contables de aplicación al mismo, con el fin de emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran dichos estados.

1.15.- Con independencia de los tres objetivos específicos anteriores, se ha analizado, de forma especial, el grado de cumplimiento por el INIA de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el Informe de la fiscalización relativa al ejercicio de 1991, que la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas aceptó en sus propios términos, por Resolución de 6 de marzo de 1995.

Alcance

1.16.- El periodo fiscalizado es el ejercicio de 1997. No obstante, el ámbito temporal se ha ampliado en aquellos aspectos que se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos.

1.17.- En la ejecución del trabajo se han aplicado las normas y principios de auditoría habitualmente seguidos por el Tribunal de Cuentas y, en particular, los criterios contenidos en las "Normas internas de fiscalización", en los términos acordados por el Pleno del Tribunal el 23 de enero de 1997.



Limitaciones

1.18.- Tanto los responsables de la organización fiscalizada como el personal de la misma han prestado toda la colaboración requerida para la correcta ejecución de los trabajos. El desarrollo de los mismos se ha enfrentado, sin embargo, con las siguientes limitaciones al alcance:

a) La inexistencia de un inventario detallado del inmovilizado al 31/12/1997, lo que ha impedido verificar los saldos a dicha fecha de las cuentas representativas del Inmovilizado (12.706,7 millones de pesetas, equivalente al 84 % del activo del balance del INIA).

b) Las deficiencias observadas en los registros de la Caja pagadora de la Habilitación, que han impedido al Tribunal conocer la composición del saldo de las cuentas corrientes de esta Caja pagadora y verificar la regularidad de los cobros y pagos realizados por la misma en el ejercicio de 1997.

c) Las derivadas de la falta de aportación por el INIA de determinados documentos que se citarán en los correspondientes puntos del Informe, en los que se analizarán también las consecuencias que esta limitación ha supuesto para los trabajos fiscalizadores. Entre ellas destacan las que afectaban a: los gastos realizados por las agencias que colaboraban con el Organismo en el pago a los becarios en el extranjero (punto 2.12); el saldo de los préstamos concedidos al personal (punto 3.13); y las deudas pendientes por los trabajos de asesoramiento y la concesión de licencias de explotación de variedades vegetales (punto 2.22).

D.- Estructura del Informe y principales conclusiones

1.19.- Los resultados de la fiscalización se exponen en el presente Informe distribuidos en



nueve apartados. Tras este primero, de carácter introductorio, se analizará en el segundo el sistema de control interno implantado por el INIA. El apartado tercero recoge la auditoría de los estados financieros, en tanto que el cuarto contiene el análisis de la ejecución presupuestaria. En el apartado quinto se analiza el cumplimiento de la legalidad, mientras que en el sexto se recogen los resultados del análisis de determinados aspectos de la gestión del Organismo. En el apartado séptimo se analiza de manera específica el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en la fiscalización relativa al ejercicio de 1991. Finalmente, los apartados octavo y noveno presentan, respectivamente, las conclusiones que se desprenden de los resultados obtenidos en la fiscalización y las recomendaciones que el Tribunal considera oportuno formular al Instituto.

1.20.- Con independencia del análisis más detallado de los resultados de la fiscalización que se contiene en los próximos apartados de este Informe (y, de manera más sistemática, en el apartado VIII "Conclusiones"), cabe anticipar aquí un resumen de los resultados más importantes:

a) Los estados financieros rendidos por el INIA no representan la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial del Organismo al 31/12/1997, ni el resultado de sus operaciones para el ejercicio terminado en dicha fecha.

b) Los procedimientos administrativos y contables que configuraban el control interno del INIA, en el ejercicio fiscalizado, presentaban numerosas deficiencias. Entre ellas eran especialmente significativas las encontradas en el control de la tesorería, del inmovilizado y de los pagos a los becarios en el extranjero.



TRIBUNAL DE CUENTAS

c) En el ejercicio fiscalizado, el INIA incumplió diversas normas reguladoras de la gestión de los gastos e ingresos públicos. Entre los incumplimientos destacan los que afectaron a la contratación administrativa y a los pagos “a justificar”.

d) Los resultados expuestos en los epígrafes anteriores coinciden con los obtenidos en la fiscalización relativa al ejercicio de 1991. Persistían, por tanto, en 1997 las deficiencias e irregularidades que afectaban a la gestión económico-financiera del Organismo en 1991, al no haber adoptado el INIA las medidas recomendadas por el Tribunal para corregirlas.

E.- Tratamiento de las alegaciones

1.21.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de este Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Presidente actual del INIA y al titular del Organismo en el ejercicio fiscalizado. Ambos han presentado alegaciones, las cuales se incorporan al presente Informe.

1.22.- Las alegaciones formuladas por el Presidente actual del Organismo manifiestan que algunas de las deficiencias señaladas en el Informe han sido corregidas. Con excepción de las referidas al inventario del inmovilizado material, cuya situación fue verificada en fechas inmediatamente anteriores al envío del anteproyecto de Informe para alegaciones, el Tribunal de Cuentas no puede manifestarse sobre el resto, dado que su verificación exigiría realizar nuevas actuaciones fiscalizadoras que rebasarían el ámbito temporal de este Informe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

1.23.- El método que se sigue en el Informe para comentar las alegaciones consiste en insertar la opinión del Tribunal sobre su contenido, a continuación de los párrafos a los que aquéllas se refieren, siempre que no consistan en meras confirmaciones de lo señalado en ellos. Aunque las alegaciones del titular del Organismo en el ejercicio fiscalizado aparecen referidas a los puntos del apartado VIII "Conclusiones", su comentario se presenta en los puntos del Informe donde se desarrollan los correspondientes resultados de la fiscalización. En los casos en que ha parecido oportuno modificar la redacción del anteproyecto de Informe, como consecuencia de lo indicado en las alegaciones, se informa de esta circunstancia mediante notas a pie de página.



II. CONTROL INTERNO

2.1.- El INIA carecía en 1997 de un manual que definiera las funciones y los procedimientos de las diferentes unidades que lo componían. Tampoco tenía organigramas detallados de las unidades con nivel orgánico inferior a subdirección general en los que se especificara detalladamente el cometido de cada puesto de trabajo. Por su parte, el análisis de los procedimientos y sistemas administrativos y contables que configuraban el control interno del INIA ha puesto de manifiesto numerosas deficiencias. Las más significativas de ellas se recogen en este apartado, clasificadas por áreas de gestión.

A.- Tesorería

2.2.- El control interno de la Caja pagadora de la Habilitación era muy deficiente. Entre las deficiencias destacaba la inexistencia de registros de sus operaciones. En efecto:

a) No existían libros auxiliares o sistemas alternativos que permitieran el control y seguimiento de las operaciones efectuadas a través de las dos cuentas bancarias de la Caja pagadora abiertas en la banca privada (una de "Provisiones de fondos" y otra de "Pago de retribuciones"). Tampoco existían registros relativos a la caja de efectivo.

b) Los Estados de Situación de Tesorería no comprendían la totalidad de los ingresos y pagos realizados en el ámbito de la Caja pagadora, tal como establece la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda del 23 de diciembre de 1987. En su lugar, se limitaban a recoger la información relativa a los anticipos de caja fija sin incluir, por tanto, los datos



TRIBUNAL DE CUENTAS

correspondientes a los libramientos “a justificar” ni los de retribuciones. Tampoco consignaban, de forma individualizada, los cobros y pagos realizados por la caja de efectivo ni los saldos de las cuentas bancarias y de la caja de efectivo.

c) El registro de los libramientos “a justificar” y las fichas de control de libramientos de anticipos de caja fija no permitían controlar la situación que en cada momento presentaban las órdenes de pago libradas “a justificar” y los anticipos de caja fija concedidos a la Caja pagadora.

2.3.- La inexistencia de registros ha impedido al Tribunal conocer la composición del saldo de las cuentas bancarias de esta Caja pagadora y verificar la regularidad de los cobros y pagos realizados a través de ellas en el ejercicio de 1997. No obstante, las actuaciones fiscalizadoras han puesto de manifiesto que las cuentas se utilizaron en condiciones distintas a las reguladas en la normativa y a las establecidas en las correspondientes autorizaciones de apertura concedidas por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. El incumplimiento de las condiciones se registró, al menos, en los siguientes casos:

a) Se traspasaron fondos entre las dos cuentas bancarias. Así, del análisis de los extractos bancarios de 1997 se deduce el traspaso de, al menos, 86,9 millones de pesetas desde la cuenta de “Provisiones de fondos” a la de “Pago de retribuciones”, así como de 9,6 millones en sentido contrario.

b) Los ingresos en las cuentas de la Caja pagadora procedentes de la cuenta principal del Organismo abierta en el Banco de España no se realizaban mediante transferencias, sino mediante talón.



c) Los libramientos para el pago de las cuotas de la Seguridad Social se hicieron hasta el mes de octubre de 1997 de forma irregular, al no coincidir el perceptor que figuraba en el documento contable (la Tesorería Territorial de la Seguridad Social) con el destinatario real de los fondos (el Habilitado). En el punto 2.7 de este Informe se analizarán con mayor detalle estos pagos.

d) Los intereses generados en 1996 en la cuenta de "Pago de retribuciones", abonados por la entidad bancaria en 1997 (30.820 pesetas), no estaban contabilizados ni su importe traspasado a la cuenta principal del Organismo en el Banco de España. Por su parte, los generados en 1997, abonados por la entidad bancaria a comienzos de 1998 (9.884 pesetas), no se transfirieron a la cuenta del Banco de España hasta octubre de 1998. Además, el importe transferido fue inferior al indicado en 2.378 pesetas, sin que el Organismo haya aclarado el motivo de esta diferencia.

e) Durante 1997 la cuenta "Pago de retribuciones" registró cargos de la entidad bancaria en concepto de descubiertos por importe de, al menos, 3.341 pesetas. Esta circunstancia, con independencia de la escasa relevancia cuantitativa de los cargos, pone de manifiesto la incorrecta utilización de esta cuenta que, por estar destinada a atender el pago de las retribuciones al personal, debería únicamente recibir de la cuenta principal del Organismo abierta en el Banco de España el importe exacto a librar al personal y a los acreedores por las retenciones en nómina y dedicarse sólo a efectuar los pagos finales por estos conceptos.

2.4.- Con cargo a los fondos de la Caja pagadora, el Habilitado concedió anticipos no recogidos en la normativa reguladora del personal funcionario. Estos anticipos, que se concedieron sin conocimiento del Servicio de Personal, no tenían reflejo en la contabilidad del Organismo, ni en el momento de su concesión ni en el del reintegro, por lo que se desconoce el importe de los concedidos en el ejercicio (en noviembre de 1997, según un arqueo realizado



TRIBUNAL DE CUENTAS

por la Secretaría General, los recibos de anticipos concedidos depositados en la Caja pagadora ascendían, aproximadamente, a 700.000 pesetas y fueron reintegrados en su totalidad, a instancias también de la Secretaría General).

2.5.- La posible comisión de graves irregularidades en las operaciones realizadas por esta Caja pagadora fue detectada por la Secretaría General del INIA a finales de 1997, lo que llevó al Subsecretario del MAPA a encomendar a la Inspección General de Servicios del Departamento la realización de una inspección. Como resultado de la misma se incoó, en noviembre de 1997, un expediente disciplinario al Habilitado y se remitió a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal el resultado de la inspección, por si pudiera dar lugar a la exigencia de responsabilidad contable. La citada Sección de Enjuiciamiento, al observar indicios de alcance de caudales o efectos públicos, inició el oportuno procedimiento jurisdiccional de reintegro por alcance. Dicho procedimiento ha concluido con una sentencia condenatoria de 11 de diciembre de 2000, confirmada en apelación por la Sala de Justicia el 20 de julio de 2001.

B.- Personal

2.6.- En marzo de 1996 el INIA implantó el sistema informático "Nómina Estándar de la Administración del Estado", desarrollado por el Ministerio de Administraciones Públicas, subsanando con ello las deficiencias de la aplicación informática de elaboración de nóminas puestas de manifiesto en el Informe de la fiscalización relativa al ejercicio de 1991. Sin embargo, como se detalla en los puntos que vienen a continuación, en el procedimiento seguido para el pago de las cuotas de la Seguridad Social se observan graves deficiencias.



2.7.- La cuantificación de las cuotas de la Seguridad Social se obtenía de la citada aplicación informática, que emitía mensualmente el documento resumen "Liquidación de cuotas por números patronales" y el borrador de los boletines de cotización. Estas cuotas se libraban al Habilitado, que era el encargado de elaborar los boletines de cotización definitivos y de gestionar su pago. El importe librado al Habilitado se incrementaba, en ocasiones, con el que éste solicitaba para pagar las reclamaciones de deuda de ejercicios anteriores que, supuestamente, había recibido. Debe señalarse que era el Habilitado, en lugar del Servicio de Personal, quien mantenía las relaciones del INIA con la Seguridad Social y que aquél no acompañaba su solicitud con el soporte documental de las reclamaciones. A pesar de ello, los fondos eran librados "en firme" al Habilitado (aunque en el documento contable figuraba como perceptor la Tesorería Territorial de la Seguridad Social), no comprobándose posteriormente que los importes librados habían sido efectivamente abonados a la citada Tesorería. En definitiva, el Habilitado era el encargado, sin ningún tipo de supervisión, de confeccionar los boletines de cotización y de gestionar su pago, lo que va en contra del principio de segregación de funciones.

2.8.- El procedimiento descrito fue aplicado hasta octubre de 1997, habiéndose librado al Habilitado para el pago de las cuotas correspondientes a los meses de enero a septiembre de 1997 un importe de 306,8 millones de pesetas. En el análisis de las liquidaciones efectuadas a la Seguridad Social se han detectado las siguientes irregularidades:

a) Un importe de 295 millones de pesetas correspondía a las cuotas del ejercicio, que se obtenían de la aplicación informática. Sin embargo, en los extractos bancarios sólo se han localizado pagos a la Seguridad Social por importe de 294,2 millones de pesetas.

b) El importe restante de 11,8 millones de pesetas correspondía a las solicitudes del Habilitado para el pago de deudas de ejercicios anteriores. Este importe no fue abonado por el



Habilitado a la Seguridad Social. Como se ha indicado en el punto anterior, el Servicio de Personal desconocía a qué correspondían estas reclamaciones. Según el certificado emitido en noviembre de 1997 por la Tesorería General de la Seguridad Social, a instancias del Organismo, el INIA adeudaba a esa fecha un importe de 12,7 millones de pesetas por diversas reclamaciones que le habían sido formuladas en abril de 1997². Éstas coincidían, en parte, con los importes solicitados por el Habilitado entre los meses de abril y septiembre (una solicitud de marzo, por importe de 2,4 millones de pesetas, no figuraba entre las reclamaciones formuladas, mientras que reclamaciones por importe de 3,3 millones no figuraban entre las solicitadas por el Habilitado).

2.9.- El pago de la cantidad adeudada a la Tesorería General de la Seguridad Social junto con los correspondientes recargos de mora y apremio, que sumaron 2,5 millones de pesetas, se efectuó en febrero de 1998.

C.- Becarios

2.10.- El INIA gestionaba y pagaba, con cargo a su presupuesto de gastos, las becas de formación de personal investigador del Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario del MAPA. Al 31/12/1997 el número de becarios ascendía a 154, de los que 125 estaban en centros dependientes del INIA y de las CC.AA. y los 29 restantes en centros de investigación extranjeros. Parte de los pagos a estos últimos se realizaba a través de agencias colaboradoras, con las que el INIA había suscrito en 1986 el correspondiente convenio. En concreto, éste era el procedimiento utilizado para efectuar los pagos a los becarios en Estados Unidos (diez),

² En mayo de 1997 el Habilitado solicitó un aplazamiento extraordinario para el pago de parte de estas reclamaciones, sin que la Secretaría General del INIA tuviera conocimiento de ello hasta diciembre de 1997.



Gran Bretaña (ocho) y Francia (cinco). Como se analizará en los puntos que vienen a continuación, el control de los gastos liquidados por estas agencias era muy deficiente.

2.11.- Las agencias remitían al INIA la liquidación mensual de los gastos que habían abonado con el detalle de gastos por becario. Sin embargo, la agencia británica era la única que acompañaba estas liquidaciones de la justificación documental de los gastos realizados. A pesar de ello, no hay constancia de que el Organismo comprobase la documentación remitida por esta agencia.

2.12.- Por su parte, las agencias francesa y estadounidense no han remitido al INIA la documentación justificativa de los gastos realizados en 1997, a pesar de que los convenios fijaban un plazo de 30 días, después de finalizado cada semestre, para el envío de dicha justificación. Por ello, no ha quedado acreditada la efectiva realización de los gastos liquidados por estas dos agencias, que sumaron en 1997 un importe conjunto de 47,6 millones de pesetas. Además, en el caso de los gastos distintos del estipendio del becario y del seguro médico y de accidentes, no podía determinarse si los gastos liquidados por las agencias se correspondían con los previstos en las correspondientes convocatorias de las becas (las tasas académicas y, en todo o en parte, los gastos ocasionados al centro receptor del becario). Esta limitación afectaba de forma especial a la agencia estadounidense, que liquidó en 1997 en concepto de gastos "de enseñanza" un importe de 13,5 millones de pesetas (6,4 millones correspondían a un único becario), sin que en la fiscalización se haya podido determinar a qué correspondían estos gastos ni, por tanto, verificar si se ajustaban a lo dispuesto en las convocatorias de las becas.

2.13.- A pesar de que el número de becarios en Estados Unidos se había reducido considerablemente en los últimos años, pasando de los 60 que había al 31/12/1991 a los 10 de 1997, el INIA no había promovido la modificación de la tasa de gestión que había sido fijada



en 1991 (una tasa anual de 60.000 dólares de Estados Unidos³ para un mínimo de 20 becarios y una tasa adicional por cada becario más). En consecuencia, en 1997 la tasa de gestión de la agencia estadounidense se elevó a 75.775 pesetas por becario y mes.

2.14.- Por su parte, las agencias británica y francesa determinaban unilateralmente los gastos de gestión. En la primera, la tasa de gestión ascendió en 1997 a 23.875 pesetas por becario y mes, lo que supuso un gasto de 2 millones de pesetas en el ejercicio. En la segunda, la tasa ascendió a 11.537 pesetas por becario y mes (0,7 millones en 1997).

2.15.- En julio de 1998 el INIA comunicó a la agencia francesa la rescisión del convenio con efectos de 31/10/1998. Una vez rescindido el convenio, la agencia reintegró al INIA en diciembre de 1998 el remanente de fondos en su poder (1,5 millones de pesetas). Asimismo, el INIA comunicó, en octubre de 1998, a la agencia estadounidense la rescisión del convenio con efectos de 31/12/1998. Sin embargo, a pesar de las numerosas reclamaciones del INIA, a la fecha de elaboración del Informe la agencia no había reintegrado su remanente de fondos (25.656 dólares de Estados Unidos⁴, según la liquidación final del ejercicio de 1998 presentada por la agencia). Con independencia de estas rescisiones de los convenios, el INIA debería instar a las agencias francesa y estadounidense la justificación documental de los pagos realizados con los fondos proporcionados por el Organismo.

D.- Inmovilizado

2.16.- En el Informe de fiscalización relativo al ejercicio de 1991 se señalaba que, en ese ejercicio, el INIA no contaba con un inventario de su inmovilizado y que el elaborado en 1992 por una empresa especializada no reflejaba el valor contable de cada elemento.

³ Un importe de 9,1 millones de pesetas al cambio del 31/12/1997.

⁴ Un importe de 3,6 millones de pesetas al cambio del 31/12/1998.



2.17.- En 1997, el INIA encomendó a otra empresa *“la actualización y formación, en su caso, de los inventarios del inmovilizado material e inmaterial, adaptados a las normas de contabilidad pública”*. Del análisis realizado en la fiscalización se concluye que este nuevo inventario presentaba las siguientes deficiencias:

a) No incluía el inmovilizado inmaterial, pese a estar previsto en el pliego de prescripciones técnicas del contrato para la elaboración del inventario (en los puntos 5.3 y 5.4 de este Informe se analizará con mayor detalle este contrato).

b) Los valores reflejados en el inventario de inmovilizado material no se habían conciliado con los datos contables. Según se recoge en la columna 5 del cuadro 1, el valor bruto de los bienes inventariados superaba en 153,6 millones de pesetas al saldo al 31/12/1997 del inmovilizado material reflejado en la contabilidad del Organismo, observándose diferencias de distinto signo en todas las cuentas, excepto en la 220 “Terrenos y bienes naturales”.

c) No todos los bienes adquiridos en el ejercicio de 1997 fueron incorporados al inventario. En efecto, las obligaciones reconocidas en ese ejercicio en los artículos 62 “Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios” y 63 “Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios” sumaron 453,1 millones de pesetas. Sin embargo, en el inventario sólo se registraron altas de 1997 por importe de 79,9 millones de pesetas, ascendiendo, por tanto, el importe no incorporado a 373,2 millones. Esta deficiencia se reconocía en la memoria técnica elaborada por la empresa que realizó el inventario, en la que se señalaba que *“los datos recogidos ... no corresponden al cierre definitivo del ejercicio 1997 sino a fecha de realización del inventario, es decir, octubre-noviembre. Por lo tanto, se excluyen las altas producidas en fechas cercanas al cierre y que por los antecedentes de ejercicios anteriores pueden llegar a ser significativas”*. De haberse incorporado todos los elementos adquiridos en 1997, la diferencia que figura en la columna 5



TRIBUNAL DE CUENTAS

del cuadro 1 se elevaría a 526,8 millones de pesetas, lo que supone una sobrevaloración del 8% respecto del saldo contable.

Cuadro 1: Diferencias entre los saldos contables y el inventario de inmovilizado material

(miles de pesetas)

Cuenta		Saldo contable al 31/12/1997	Inventario			Diferencia (5) = (1)-(2)
			Valor bruto	Amortización Acumulada	Valor neto	
		(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5) = (1)-(2)
220	Terrenos y bienes naturales	82.319	82.319		82.319	
221	Construcciones	3.333.068	3.026.408	342.685	2.683.723	306.660
222	Instalaciones técnicas	64.992	427.973	149.851	278.122	(362.981)
223	Maquinaria	1.276.232	1.628.545	1.089.296	539.249	(352.313)
224	Utillaje	170.534	116.483	98.150	18.333	54.051
226	Mobiliario	247.229	496.961	253.188	243.773	(249.732)
227	Equipos para procesos de información	329.721	292.608	215.774	76.834	37.113
228	Elementos de transporte	41.511	32.364	21.518	10.846	9.147
2290	Otro inmovilizado material INIA	470.890	324.904	245.305	79.599	145.986
2291	Otro inmovilizado material CC.AA.	258.482				258.482
TOTAL		6.274.978	6.428.565	2.415.767	4.012.798	(153.587)

2.18.- A la fecha de elaboración de este Informe, el INIA no había incorporado al inventario la totalidad de las altas de 1997 ni todos los bienes adquiridos desde 1997. Tampoco había procedido a la conciliación de los valores contables y de inventario.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del Organismo manifiestan que el inventario del inmovilizado material se mantiene actualizado con un grado de fiabilidad aceptable. Sin embargo, las comprobaciones efectuadas por el Tribunal, en fechas inmediatamente anteriores al envío del anteproyecto de Informe para alegaciones, contradicen esta afirmación. En efecto, en junio de 2001 el INIA no había incorporado aún al inventario inversiones realizadas en 1997 por importe de 204,5 millones de pesetas. Tampoco había



TRIBUNAL DE CUENTAS

incorporado inversiones realizadas en los ejercicios de 1998, 1999 y 2000 por importes de: 155,4 millones de pesetas, 204,4 millones y 385,9 millones, respectivamente. En consecuencia, el Organismo no había incorporado al inventario un importe total de 950,2 millones de pesetas, lo que representa el 36% de las obligaciones reconocidas con cargo a los artículos 62 y 63 en el periodo 1997-2000.

2.19.- Por su parte, en la verificación física de los elementos del inmovilizado se pusieron de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) En una muestra de once elementos adquiridos en 1997, dos no fueron localizados. En un caso, se trataba de una estación de meteo-radiación de la que el INIA desconocía su ubicación física. En el otro, de una impresora que no se encontraba en el Departamento en el que, según el certificado de adscripción, se había entregado inicialmente, desconociendo el Organismo su ubicación posterior.

b) En una muestra de 17 elementos adquiridos en 1991, 8 no fueron localizados a pesar de que estaban incluidos en el inventario de 1997. De ellos, 6 eran equipos para proceso de información que, según el Organismo, se habían dado de baja. Sin embargo, en el almacén de productos retirados sólo se localizó la unidad de control de procesos de uno de estos equipos. No consta la existencia de ningún acuerdo de baja en relación con estos equipos.

E.- Ingresos

2.20.- Una parte de los ingresos que recibía el Organismo procedía de los trabajos de asesoramiento técnico y de la evaluación de sustancias activas de productos fitosanitarios que realizaban los centros de investigación dependientes de la Subdirección General de



Investigación y Tecnología, así como de la concesión de licencias de explotación de las variedades vegetales de titularidad del INIA. En la revisión de los procedimientos establecidos por el Organismo para la facturación y cobro de todos estos servicios, que en 1997 generaron unos ingresos de 59,6 millones de pesetas⁵, se han puesto de manifiesto las deficiencias que se exponen en los puntos que vienen a continuación.

2.21.- Los procedimientos establecidos por las unidades que gestionaban estos servicios no aseguraban que se facturaran todos los ingresos que procedían ni que esta facturación se realizara en el momento de su devengo. Entre las deficiencias detectadas cabe destacar las siguientes:

a) La facturación correspondiente a la liquidación del ejercicio de 1996 (que debía haberse realizado en 1997) de dos de los seis contratos de concesión de licencias de explotación de variedades vegetales analizados en la fiscalización, se efectuó con un considerable retraso (en julio de 1999 y junio de 2001, respectivamente). Por su parte, a la fecha de elaboración del Informe estaba pendiente de facturar la liquidación correspondiente a otro de los contratos analizados.

b) No se ha acreditado que el Centro de Investigación y Tecnología realizase un puntual seguimiento de la situación de la evaluación de las sustancias activas de productos fitosanitarios que le permitiera facturar a las empresas en el momento en que se devengaban los plazos segundo y tercero de los contratos (cuando validado el expediente es remitido por el MAPA a la Unión Europea y cuando la Comisión Europea toma una decisión sobre la inclusión en la lista comunitaria de la sustancia analizada, respectivamente).

⁵ Véase la fila IV del anexo VII.



2.22.- En la contabilización de estos ingresos el INIA aplicaba el criterio de caja. Ello significa que su balance no reflejaba las deudas por estos conceptos, cuyo importe no fue posible conocer debido a que el Organismo carecía de procedimientos fiables para controlar estas deudas.

2.23.- La falta de coordinación entre las unidades que prestaban los servicios y la Secretaría General impedía garantizar la adecuada contabilización de los ingresos. Éstos se contabilizaban a partir de la información derivada de los extractos bancarios, sin que se procediera de forma sistemática a conciliar los datos contables con la información de las unidades gestoras. Por otro lado, y como consecuencia de esta descoordinación, en los registros de las citadas unidades figuraban como pendientes de cobro cantidades que habían sido ingresadas en las cuentas del Organismo.

2.24.- No se realizaba en todos los casos ni de forma sistemática la reclamación de los deudores. Así, en una muestra de 17 empresas que adeudaban en septiembre de 1998 un importe de 8,2 millones de pesetas por la explotación de variedades vegetales (el 99% del importe pendiente a esa fecha, según la unidad que gestionaba las licencias), sólo se había reclamado la deuda a 9 de ellas, que adeudaban un importe de 4,5 millones de pesetas⁶. Debe señalarse que, a pesar de la falta de pago, el Organismo no aplicó la cláusula de rescisión prevista en los contratos de concesión de las licencias de explotación. Tampoco se rescindieron los contratos de las empresas que precintaban una cantidad de semillas inferior a la cuantía mínima acordada en los contratos.

⁶ Posteriormente, el INIA reclamó la deuda de otras cuatro empresas. A la fecha de elaboración del Informe, once empresas habían liquidado su deuda, mientras que las seis restantes adeudaban a esa fecha un importe de 1,7 millones de pesetas.



III. AUDITORÍA DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

3.1.- En los anexos I a VI se presentan los estados financieros del INIA al 31/12/1997 (balance de situación, cuenta del resultado económico-patrimonial y estado de liquidación del presupuesto). El Tribunal los ha analizado siguiendo las normas de auditoría generalmente aceptadas. El análisis ha comprendido todas las comprobaciones que se han estimado necesarias para obtener un grado de conocimiento suficiente respecto de dichos estados, si bien con las limitaciones al alcance que se han expuesto en el punto 1.18.

A.- Opinión sobre los estados financieros

3.2.- A pesar de las limitaciones al alcance, las comprobaciones realizadas han permitido emitir una opinión de auditoría sobre los estados financieros. En virtud de ello, este Tribunal entiende que el número y la importancia de las salvedades que afectan a los estados financieros rendidos por el INIA le permiten afirmar que dichos estados no representan la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial del Organismo al 31/12/1997, ni el resultado de sus operaciones para el ejercicio fiscalizado, de conformidad con los principios y normas contables que le son de aplicación.

3.3.- Las salvedades que fundamentan la opinión expuesta en el punto anterior se corresponden con las deficiencias e incumplimientos de la normativa contable observados en los registros del INIA. Dichos incumplimientos y deficiencias, que serán analizados con mayor detalle en los correspondientes apartados de este Informe, son los siguientes:



TRIBUNAL DE CUENTAS

a) El INIA activaba en el inmovilizado inmaterial (que al 31/12/1997 registraba un valor de 6.431,7 millones de pesetas) los gastos que presupuestariamente aplicaba al artículo 64 "Gastos de inversiones de carácter inmaterial". Éstos no reunían, sin embargo, las condiciones establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) para activar los gastos de investigación y desarrollo por lo que, a juicio del Tribunal, debieron haberse contabilizado como gastos del ejercicio en que se realizaron. El importe de los gastos de este tipo activados en 1997 en el inmovilizado inmaterial ascendió a 1.220 millones de pesetas. Por el contrario, no activaba en este inmovilizado los gastos derivados de la inscripción de nuevas patentes y de mantenimiento de las registradas. En 1997, el importe abonado por estos conceptos ascendió a 9,5 millones de pesetas, que el Organismo contabilizó indebidamente como gastos del ejercicio.

b) Asimismo, el INIA activaba indebidamente en el inmovilizado material las ayudas que concedía a las CC.AA. para la adquisición de documentación científica. Estas ayudas, que en 1997 ascendieron a 45 millones de pesetas, debieron contabilizarse como gastos del ejercicio en que se concedieron.

c) El INIA no dotó amortizaciones en el ejercicio ni tenía registrado el valor acumulado de las mismas, por lo que la depreciación sufrida por los bienes carecía de valoración y reflejo contable.

d) La contabilidad del Organismo no recogía el importe de los libramientos pendientes de justificar al 31/12/1997, que sumaban 337,1 millones de pesetas.

e) El saldo de la cuenta 401 "Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuestos de gastos cerrados" recogía un importe de 15,4 millones de pesetas que no constituían deudas del Organismo.



TRIBUNAL DE CUENTAS

f) La contabilización de los ingresos que el Organismo recibía para financiar los proyectos y otras actividades de investigación se hacía cuando se emitía la propuesta por la que se autorizaba la realización de gastos con cargo a los ingresos recibidos. Esto tuvo como consecuencia la aplicación en el ejercicio de 1997 de ingresos recibidos en 1996, por importe de 108,9 millones de pesetas, mientras que se aplicaron al ejercicio de 1998 ingresos recibidos en 1997 por importe de 111,2 millones de pesetas.

g) El INIA contabilizaba como “aprovisionamientos” y “prestaciones de servicios”, en el ámbito de la contabilidad financiera, los gastos e ingresos que, en el ámbito de la contabilidad presupuestaria, imputaba a las operaciones comerciales. Sin embargo, la totalidad de los aprovisionamientos, que sumaron en 1997 un importe de 257,8 millones de pesetas, y gran parte de las prestaciones de servicios (196,2 de un total de 264,8 millones de pesetas), se encontraban incorrectamente imputados, ya que su naturaleza no se correspondía con la prevista en el PGCP para estos conceptos.

h) El Organismo no había definido un criterio objetivo para la imputación de los gastos e ingresos a las operaciones comerciales, con el resultado de que gastos e ingresos de idéntica naturaleza se imputaban indistintamente al presupuesto administrativo y a las operaciones comerciales. Este incumplimiento del principio de uniformidad se producía, también, en el ámbito de la contabilidad financiera, al imputar gastos e ingresos idénticos en cuentas diferentes.

B.- Comentarios al balance

Inmovilizado inmaterial

3.4.- En el cuadro 2 figura el detalle de la evolución, en el ejercicio de 1997, de las cuentas de inmovilizado inmaterial, cuyo saldo al término del mismo ascendía a 6.431,7 millones de

**Cuadro 2: Movimiento de las cuentas de inmovilizado inmaterial en el ejercicio de 1997**

(miles de pesetas)

CTA	DENOMINACIÓN	SALDO AL 31/12/1996 (1)	ALTAS (2)	REGULARI- ZACIONES (3)	SALDO AL 31/12/1997 (4) = (1+2+3)
210	Gastos de investigación y desarrollo	5.225.281	1.219.981	(24.136)	6.421.126
215	Aplicaciones informáticas			10.576	10.576
TOTAL INMOVILIZADO INMATERIAL		5.225.281	1.219.981	(13.560)	6.431.702

pesetas. La columna 3 del cuadro recoge las regularizaciones del ejercicio que serán analizadas, junto con las correspondientes al inmovilizado material, en el punto 3.9. La columna 2, por su parte, recoge las altas del ejercicio, cuyo importe coincide con el montante de las obligaciones reconocidas en el artículo 64 "Gastos de inversiones de carácter inmaterial". Sin embargo, la práctica del Organismo de activar en la cuenta 210 "Gastos de investigación y desarrollo" la totalidad de las obligaciones reconocidas en el artículo 64 no se ajusta a lo dispuesto en el PGCP, por los siguientes motivos:

- a) El INIA no contaba con un detalle de los gastos por proyecto.
- b) No había, en todos los casos, motivos fundados de éxito técnico del proyecto ni estaba garantizada su rentabilidad económico-comercial.
- c) Los gastos se acumulaban en esta cuenta sin que el Organismo procediera a su baja en inventario o a su traslado a las cuentas correspondientes en el caso de que los resultados de la investigación fuesen positivos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

d) No se amortizaban estos gastos, a pesar de que el PGCP establece un plazo máximo de cinco años para amortizar los gastos de investigación y desarrollo activados en el inmovilizado.

3.5.- Además, la mayor parte de las obligaciones reconocidas con cargo al artículo 64 (y, por tanto, incorporadas al activo del balance) ni siquiera eran gastos vinculados a proyectos de investigación ejecutados por el INIA. En efecto, de las obligaciones reconocidas en 1997 (1.220 millones de pesetas), un importe de 875,6 millones eran ayudas para la ejecución de proyectos de investigación concedidas a las CC.AA. y al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) (véase el cuadro 5 del punto 4.5).

3.6.- Por todo ello, el Tribunal de Cuentas opina que el saldo de la cuenta 210 recogido en el balance al 31/12/1997 no reúne las características necesarias para representar un activo del INIA. Por el mismo motivo, el importe imputado a este inmovilizado en 1997 (1.220 millones de pesetas) incrementó de forma indebida el ahorro que presenta la cuenta del resultado económico-patrimonial.

3.7.- Por el contrario, el Organismo no registró en el inmovilizado inmaterial los importes satisfechos por la inscripción de nuevas patentes y por el mantenimiento de las ya registradas, un importe de 9,5 millones de pesetas en 1997, que el INIA contabilizó indebidamente como gastos del ejercicio.

Inmovilizado material

3.8.- Las deficiencias del inventario, que se han detallado en el subapartado II.D, han impedido comprobar la veracidad de los saldos del inmovilizado material al 31/12/1997. En vista



TRIBUNAL DE CUENTAS

de ello, el análisis se ha limitado a comprobar la regularidad de las variaciones producidas en el ejercicio, cuyo detalle figura en el cuadro 3. El importe de las altas registradas en la columna 2 coincide con el de las obligaciones reconocidas con cargo a los artículos 62 y 63, inversión nueva y de reposición “asociada al funcionamiento operativo de los servicios”. En relación con estas altas, la Intervención Delegada en el Organismo puso de manifiesto en el Informe anual del ejercicio de 1997 la incorrecta imputación a las correspondientes cuentas del inmovilizado de diversas adquisiciones por importe de 23,6 millones de pesetas.

Cuadro 3: Movimiento de las cuentas de inmovilizado material en el ejercicio de 1997

(miles de pesetas)

CTA.	DENOMINACIÓN	SALDO AL 31/12/1996 (1)	ALTAS (2)	REGULARI- ZACIONES (3)	SALDO AL 31/12/1997 (4) = (1+2+3)
220	Terrenos y bienes naturales	82.319			82.319
221	Construcciones	3.037.212	269.717	26.139	3.333.068
222	Instalaciones técnicas	56.589	3.753	4.650	64.992
223	Maquinaria	1.266.208	8.660	1.364	1.276.232
224	Utillaje	148.554	22.062	(82)	170.534
226	Mobiliario	238.093	7.676	1.460	247.229
227	Equipos para procesos de información	326.740	9.527	(6.546)	329.721
228	Elementos de transporte	41.034	477		41.511
229	Otro inmovilizado material	440.934	131.262	(572.196)	
2290	Otro inmovilizado material INIA			470.890	470.890
2291	Otro inmovilizado material CC.AA.			258.482	258.482
230	Inv. gestionadas para otros entes públicos	196.954		(196.954)	
TOTAL INMOVILIZADO MATERIAL		5.834.637	453.134	(12.793)	6.274.978



3.9.- En la columna 3 de los cuadros 2 y 3 se recogen las regularizaciones efectuadas en el ejercicio en las cuentas del inmovilizado material e inmaterial, que correspondieron a:

a) La corrección de un error del ejercicio de 1996, que tuvo como consecuencia la sobrevaloración del saldo al 31/12/1996 de varias cuentas del inmovilizado en un importe de 26,3 millones de pesetas.

b) Los trasposos entre las cuentas del inmovilizado para corregir los errores en la contabilización de las adquisiciones de 1996 puestos de manifiesto por la Intervención Delegada en su Informe anual del ejercicio de 1996 (los detectados en la cuenta de 1997 fueron corregidos en el ejercicio de 1998).

c) La desagregación de la cuenta 229 "Otro inmovilizado material" en las cuentas 2290 "Otro inmovilizado material INIA" y 2291 "Otro inmovilizado material CC.AA.", trasladando a esta última el saldo al 31/12/1996 de la cuenta 230 "Inversiones gestionadas para otros entes públicos" (197 millones de pesetas) y los fondos remitidos a las CC.AA. en el ejercicio de 1997 que habían sido contabilizados en la cuenta 229 (61,5 millones de pesetas).

3.10.- El Organismo no tenía un detalle de la composición del saldo de la cuenta 2291 "Otro inmovilizado material CC.AA.", que ascendía al 31/12/1997 a 258,5 millones de pesetas. Los fondos remitidos a las CC.AA. en 1997 registrados en esta cuenta correspondían a:

a) Los libramientos, por importe de 16,5 millones de pesetas, destinados a la adquisición de equipos cuya nuda propiedad pertenecía al INIA y su usufructo a las CC.AA., de acuerdo con lo previsto en los convenios marco a los que se hará referencia en el punto 4.7.



TRIBUNAL DE CUENTAS

b) Las ayudas concedidas a las CC.AA. para la adquisición de documentación científica, por importe de 45 millones de pesetas. En opinión del Tribunal, estas ayudas no debieron contabilizarse en el inmovilizado por no corresponder a un activo del INIA.

3.11.- Por último, el Organismo no dotó amortizaciones en el ejercicio ni figuraba en el balance un valor acumulado de las mismas, por lo que la depreciación sufrida por los bienes carecía de reflejo contable. Según el inventario elaborado en 1997, la amortización acumulada al 31/12/1997 debería ascender a un total de 2.415,8 millones de pesetas (véase la columna 3 del cuadro 1).

Deudores no presupuestarios

3.12.- La cuenta 441 "Deudores por provisiones de fondos a justificar" tenía al 31/12/1997 saldo cero, a pesar de que a esa fecha los libramientos pendientes de justificar ascendían a 337,1 millones de pesetas. Como se indicará en el punto 5.17, en el ejercicio de 1997 el Organismo no llevaba un control contable de los libramientos "a justificar". En ausencia de este control, contabilizó al cierre del ejercicio como justificados y aprobados todos los libramientos realizados. Las cuentas afectadas por esta incorrecta contabilización eran: el inmovilizado inmaterial, por importe de 204,1 millones de pesetas; diversas cuentas de gastos, por importe de 121,4 millones de pesetas; y los acreedores extrapresupuestarios, por importe de 11,6 millones de pesetas.

Inversiones financieras temporales

3.13.- Esta rúbrica recoge el saldo de las cuentas representativas de los créditos a corto plazo concedidos al personal del Organismo, con un importe acreedor al cierre del ejercicio de 0,5



TRIBUNAL DE CUENTAS

millones de pesetas. El saldo acreedor, contrario a la naturaleza de estas cuentas, se debía a que el INIA contabilizó indebidamente en 1997, como reintegro de préstamos, diversos ingresos, por un importe de 2,3 millones de pesetas, que debieron ser contabilizados en la cuenta 773 "Reintegros". Con este ajuste, el saldo al 31/12/1997 de los créditos concedidos al personal ascendería a 1,8 millones de pesetas. Este importe, sin embargo, no ha podido ser verificado, al no contar el Organismo con un detalle de los préstamos pendientes de amortizar.

Acreedores presupuestarios

3.14.- El saldo al 31/12/1997 de esta rúbrica, 141 millones de pesetas, incluía el de las cuentas 400 "Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corriente" (124,2 millones de pesetas) y 401 "Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuestos de gastos cerrados" (16,8 millones). Este último recogía obligaciones del ejercicio de 1995 por 15,4 millones de pesetas que no se correspondían con acreedores reales del Organismo, por lo que deberían darse de baja en la contabilidad (0,2 millones eran obligaciones anuladas en 1996 y 15,2 millones obligaciones sin soporte en las correspondientes facturas).

Otros acreedores

3.15.- Esta rúbrica recoge únicamente la cuenta 554 "Cobros pendientes de aplicación", con un saldo al 31/12/1997 de 142,4 millones de pesetas. Su elevado saldo viene motivado por dos circunstancias:

a) En primer lugar, por la práctica del Organismo de mantener contabilizados en esta cuenta los ingresos que recibía para financiar proyectos y otras actividades de investigación hasta que se emitía la Resolución/propuesta de gasto por la que se autorizaba la realización de



gastos con cargo a los ingresos recibidos (véase el punto 6.20). Esta Resolución se emitía a instancias de los centros de investigación, lo que producía en numerosas ocasiones una demora considerable entre la recepción de los ingresos y su aplicación contable. Así, al 31/12/1997 formaban parte del saldo de la cuenta 554 ingresos, por importe de 111,2 millones de pesetas, que se habían recibido en 1997 y fueron aplicados en 1998. Por el contrario, en el ejercicio de 1997 se aplicaron ingresos por importe de 108,9 millones de pesetas que se habían recibido en 1996.

b) En segundo lugar, por la falta de un adecuado seguimiento y control de los ingresos, lo que tenía como consecuencia que se acumularan en esta cuenta ingresos que el Servicio de Contabilidad desconocía a qué correspondían. Al 31/12/1997 formaban parte del saldo de la cuenta 554 ingresos recibidos en el ejercicio de 1996 y anteriores por importe de 22,2 millones de pesetas. Este importe de ingresos desconocidos se incrementaba con los recibidos en 1997 que continuaban pendientes de aplicación al 31/12/1998 (9 millones de pesetas).

C.- Comentarios a la cuenta del resultado económico-patrimonial

Aprovisionamientos

3.16.- Esta agrupación incluye las rúbricas: a) "Consumo de mercaderías", con un importe acreedor de 32,1 millones de pesetas; y b) "Consumo de materias primas y otras materias consumibles", con un importe deudor de 289,9 millones. En el primer caso, el importe registrado se correspondía con el saldo de la cuenta 608 "Devoluciones de compras y operaciones similares" y, en el segundo, con el de la cuenta 602 "Compras de otros aprovisionamientos". La práctica del INIA era la de imputar a estas cuentas los gastos que, en el ámbito de la contabilidad presupuestaria, imputaba a las operaciones comerciales, con independencia de la naturaleza del



gasto realizado. Sin embargo, ninguno de los gastos registrados en las cuentas de aprovisionamientos se correspondía con los que, de acuerdo con el PGCP, deben imputarse a las mismas (aprovisionamientos de mercaderías y bienes incluidos en el grupo de existencias).

3.17.- En efecto, como se detallará en los puntos 3.24 a 3.26, en los que se analizan las operaciones comerciales, un importe de 167,4 millones de pesetas, que correspondía fundamentalmente a las remesas a otros centros de investigación, no debió imputarse a las cuentas de aprovisionamientos por no responder a gastos del Organismo. Tampoco debieron imputarse a estas cuentas los gastos de investigación registrados en las mismas, un importe de 90,4 millones de pesetas, ya que ninguno de los analizados en la fiscalización se correspondía con el aprovisionamiento de bienes incluidos en el grupo de existencias. Este importe se debería haber contabilizado, de acuerdo con la naturaleza de los gastos en que se materializaron, dentro de la rúbrica “Otros gastos de gestión ordinaria”.

Ventas y prestaciones de servicios

3.18.- Esta agrupación recoge: a) los ingresos registrados en la cuenta 705 “Prestaciones de servicios”, un importe de 265,5 millones de pesetas; y b) las devoluciones registradas en la cuenta 708 “Devoluciones de ventas y operaciones similares”, un importe de 0,7 millones. Al igual que sucedía con los aprovisionamientos, el INIA registraba como “Ventas y prestaciones de servicios” los ingresos que, en el ámbito de la contabilidad presupuestaria, imputaba a las operaciones comerciales, con independencia de la naturaleza de los mismos. Como resultado de esta práctica, gran parte de los ingresos registrados en esta agrupación se encontraba incorrectamente contabilizada.

3.19.- El anexo VII recoge el detalle por conceptos de los ingresos registrados en las cuentas de los subgrupos 70 “Ventas” y 75 “Transferencias y subvenciones”, así como su aplicación en el



ámbito de la contabilidad presupuestaria (como ingresos comerciales o presupuestarios). Como puede apreciarse en la columna 1 del citado anexo, el INIA imputó indebidamente en la cuenta 705 "Prestaciones de servicios" parte de las subvenciones que había recibido de la Unión Europea y de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), por importe de 44,4 millones de pesetas (fila II). También se encontraban incorrectamente imputados en la cuenta 705, por no tratarse de ingresos del Organismo, los fondos que el INIA recibió para otros centros de investigación, un importe de 151,8 millones de pesetas (fila V).

Transferencias y subvenciones

3.20.- En las columnas 2 a 5 del anexo VII se detallan los ingresos imputados en el subgrupo 75 "Transferencias y subvenciones". En su mayor parte, estos ingresos correspondían a las transferencias y subvenciones que el INIA recibió del MAPA, que sumaron 4.650,8 millones de pesetas (fila I). El resto de los ingresos, un total de 342,5 millones de pesetas, imputado a las cuentas 750 "Transferencias corrientes" y 755 "Transferencias de capital", se encontraba incorrectamente contabilizado por los siguientes motivos:

a) Un importe de 157,5 millones de pesetas (fila II) eran subvenciones recibidas por el Organismo que debieron contabilizarse en las cuentas 751 "Subvenciones corrientes" y 756 "Subvenciones de capital".

b) Un importe de 166,4 millones de pesetas (fila III) correspondía a ingresos derivados de los convenios de colaboración suscritos por el Organismo para la ejecución de proyectos y otros trabajos de investigación, que debieron contabilizarse en la cuenta 705 "Prestaciones de servicios". También debieron imputarse a esta cuenta los ingresos derivados de la prestación de servicios, un importe de 18,6 millones de pesetas (fila IV).



Ahorro

3.21.- La cuenta del resultado económico-patrimonial presenta un ahorro de 1.847,8 millones de pesetas. Este importe resulta de la diferencia entre unos ingresos contabilizados de 5.414,9 millones y unos gastos de 3.567,1 millones. Sin embargo, este resultado no es representativo de las operaciones realizadas en el ejercicio, por los siguientes motivos:

a) Por la indebida activación de gastos de investigación, por un importe de 1.006,4 millones de pesetas⁷, y de las ayudas concedidas a las CC.AA. para la adquisición de documentación científica, 45 millones de pesetas.

b) Por la falta de dotaciones de amortización del inmovilizado material. La inexistencia de un inventario detallado de este inmovilizado ha impedido determinar el importe a que deberían ascender las dotaciones del ejercicio de 1997.

c) Por la consideración como gastos del ejercicio de un importe de 121,4 millones de pesetas que se encontraba pendiente de justificar al 31/12/1997, por lo que debió contabilizarse en la cuenta 441 "Deudores por provisiones de fondos a justificar" hasta que los libramientos fueran justificados y aprobados.

d) Por la indebida contabilización como reintegro de préstamos de unos ingresos por importe de 2,3 millones de pesetas, que debieron contabilizarse como ingresos del ejercicio.

⁷ Importe de los gastos indebidamente activados: 1.220 millones de pesetas (véase el punto 3.5), menos el importe pendiente de justificar al 31/12/1997, 204,1 millones de pesetas (punto 3.12), menos el importe del inmovilizado inmaterial incorrectamente imputado a gastos del ejercicio, 9,5 millones (punto 3.7).



3.22.- De haberse imputado correctamente las partidas señaladas en el punto anterior, el ahorro obtenido en el ejercicio de 1997 habría pasado de los 1.847,8 millones de pesetas que presenta la cuenta rendida por el INIA a un importe de 920,1 millones de pesetas (sin tener en cuenta la incidencia de las dotaciones para la amortización del inmovilizado, por desconocerse su cuantía).

D.- Comentarios al resultado de operaciones comerciales

3.23.- Como puede apreciarse en el anexo V, los ingresos por operaciones comerciales ascendieron en 1997 a 264,8 millones de pesetas, mientras que los gastos se elevaron a 257,8 millones. El cuadro 4, por su parte, recoge el detalle por tipos de operación de los gastos e ingresos imputados al resultado de operaciones comerciales.

Cuadro 4: Detalle de las operaciones comerciales. Ejercicio de 1997

(miles de pesetas)

TIPO DE OPERACIÓN	GASTOS	INGRESOS
Actividades de investigación	90.420	112.910
Remesas a otros centros de investigación	158.308	151.850
Otros	9.081	
TOTAL	257.809	264.760

3.24.- El Organismo no había definido un criterio objetivo para la imputación de los gastos e ingresos derivados de las actividades de investigación a las operaciones comerciales. Esto ha tenido como consecuencia que gastos e ingresos de idéntica naturaleza se imputaran



indistintamente al presupuesto administrativo y a las operaciones comerciales. En el anexo VII puede apreciarse que ingresos idénticos se imputaron a las operaciones comerciales (los registrados en la columna 1) y al presupuesto administrativo (los registrados en la columna 5). Igual sucedía con los gastos de investigación de los centros del INIA, que se imputaron indistintamente al presupuesto administrativo (en el artículo 64 "Gastos de inversiones de carácter inmaterial") y a las operaciones comerciales en función de la imputación de los ingresos que los financiaron.

3.25.- El INIA aplicaba a las operaciones comerciales las remesas a otros centros de investigación de los fondos que recibía en su condición de coordinador o administrador de determinados proyectos de investigación. La contabilización de las remesas y los pagos como ingresos y gastos del Organismo es inadecuada, ya que el INIA actuaba sólo como intermediario entre la entidad que financiaba el proyecto y el centro que lo ejecutaba. Por lo tanto, estas operaciones no deberían haberse imputado a la cuenta del resultado del Organismo. Por el mismo motivo, tampoco debía haber incorporado estos importes en el resultado de sus operaciones comerciales. No obstante, como imputaba tanto los fondos recibidos como los pagos realizados, el resultado final no quedó afectado. A este respecto, cabe señalar que la diferencia de 6,5 millones de pesetas, entre los ingresos y los gastos derivados de estas remesas, reflejada en el cuadro 4, se debía fundamentalmente a que los gastos incluían los reintegros de fondos a la Unión Europea por cuenta de centros dependientes de las CC.AA. El INIA recuperaba estos reintegros minorando los libramientos de las ayudas que concedía a las CC.AA., que registraba por su valor neto con cargo al artículo 64 de su presupuesto de gastos. De este modo, se desvirtuaba la representatividad del Estado de liquidación del presupuesto, al imputar como menor gasto del presupuesto administrativo unos importes que deberían haber sido registrados como ingresos de las operaciones comerciales.

3.26.- Ninguno de los gastos incluidos en la rúbrica "otros" del cuadro 4 se correspondía con gastos del Organismo, por lo que no debieron contabilizarse como tales. En efecto:



TRIBUNAL DE CUENTAS

a) Un importe de millones de pesetas compensaba ingresos contabilizados por duplicado (inicialmente en las operaciones comerciales y, posteriormente, en el presupuesto administrativo con el fin de generar crédito en el presupuesto de gastos). Esta indebida contabilización de un gasto para compensar el ingreso nuevamente contabilizado, en lugar de anular la imputación inicial del ingreso, afectó a la composición de la cuenta del resultado, aunque no alteró el resultado final.

b) Un importe de 0,9 millones de pesetas correspondía a la errónea contabilización, como un gasto del Organismo, de parte del pago de la liquidación del cuarto trimestre de 1996 del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Este pago debió de efectuarse con cargo a la cuenta 4770 "Hacienda Pública, IVA repercutido". Sin embargo, el resultado final no quedó afectado, aunque sí su composición, por esta incorrecta contabilización debido a que a final del ejercicio el INIA cargó en la cuenta 4770, con abono en la 7799 "Otros ingresos y beneficios de ejercicios anteriores", el importe del IVA indebidamente contabilizado como gasto.



IV. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

A.- Modificaciones presupuestarias

4.1.- Durante 1997, el INIA tramitó 84 expedientes de modificación presupuestaria, que supusieron un incremento en su presupuesto inicial de gastos de 377,8 millones de pesetas (un 8% en términos relativos). En su mayor parte, un importe de 319,4 millones, eran expedientes de generación de crédito financiados con ingresos que el Organismo había recibido para realizar proyectos y otras actividades de investigación.

4.2.- Todos los expedientes de modificación se tramitaron conforme a lo dispuesto en el TRLGP. Además, los de generación respetaron lo establecido con carácter particular en la Ley de la Ciencia. Sin embargo, en la aprobación por el Ministerio de Economía y Hacienda de un expediente de suplemento y ampliación (que incrementó los créditos de los conceptos 131 "Personal laboral eventual" y 160 "Cuotas sociales" en 28,8 y 9,1 millones de pesetas, respectivamente) se soslayaron las limitaciones impuestas por la normativa presupuestaria en el ejercicio de 1997. Este expediente se justificó en la necesidad de incrementar los créditos de los conceptos antes citados con el fin de proceder a la contratación de personal para la ejecución de proyectos. Estas contrataciones se financiaban con ingresos que el INIA había recibido en 1996 y que no podían generar crédito en 1997 por los siguientes motivos:

a) Un importe de 3,3 millones de pesetas había generado crédito en el presupuesto de 1996 en los conceptos citados anteriormente, aunque las contrataciones no se llegaron a efectuar. Como consecuencia de la suspensión temporal (prevista en el artículo 10.dos de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997) de lo dispuesto en el artículo 73 del TRLGP, este importe no podía incorporarse al presupuesto de 1997.



b) Un importe de 34,6 millones de pesetas que no había generado crédito en 1996 no podía generarlo en el presupuesto de 1997, como consecuencia de la redacción dada al artículo 71.1 del TRLGP por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria.

Debe señalarse, además, que esta modificación no era necesaria, según se deduce de los remanentes de crédito, al cierre del ejercicio de 1997, en los conceptos 131 "Personal laboral eventual" y 160 "Cuotas sociales" (47,3 y 37,3 millones de pesetas, respectivamente).

B.- Ejecución del presupuesto de gastos

4.3.- Los créditos asignados al INIA figuran en los programas presupuestarios 542J "Investigación y experimentación agraria" y 126F "Publicaciones". Este último representa tan sólo el 1% de los créditos definitivos y de las obligaciones reconocidas del presupuesto de gastos del Organismo, cuya liquidación se recoge en el anexo III.

4.4.- Como puede observarse en la columna 3 del citado anexo, los créditos definitivos del presupuesto de gastos del INIA ascendieron en 1997 a 5.308,5 millones de pesetas. Por su parte, las obligaciones reconocidas (columna 4) sumaron 4.927 millones, con un grado de ejecución, por tanto, del 93% y un remanente al cierre del ejercicio de 381,5 millones de pesetas. Todos los capítulos presentaron un elevado grado de ejecución, correspondiendo el menor al capítulo 1 "Gastos de personal" (un 89%, con un remanente de 244,6 millones de pesetas). La causa de esta desviación fue la falta de cobertura de las plantillas presupuestarias de personal funcionario y laboral fijo.



4.5.- En el análisis de la ejecución presupuestaria se han puesto de manifiesto deficiencias en la imputación a las correspondientes rúbricas presupuestarias de diversas partidas, que se detallan en el cuadro 5. Estas partidas sumaban un importe de 1.240,7 millones de pesetas, lo que representa el 25% de las obligaciones reconocidas en el ejercicio.

Cuadro 5: Obligaciones incorrectamente imputadas. Ejercicio de 1997

(miles de pesetas)

DESCRIPCIÓN DEL GASTO	IMPORTE	ARTÍCULO PRESUPUESTARIO	
		AL QUE SE IMPUTÓ EL GASTO	AL QUE DEBÍO IMPUTARSE
Inscripción y mantenimiento de patentes	9.490	20. Arrendamientos y Cánones	64. Gastos de inversiones de carácter inmaterial
Evaluaciones y otros trabajos de colaboración	4.444	64. Gastos de inversiones de carácter inmaterial	22. Material, suministro y otros
Ayudas a acciones especiales del Programa de Forestación a CC.AA.	4.560	48. Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro	45. Transferencias corrientes a CC.AA.
Ayudas para la ejecución de proyectos a CC.AA.	854.429	64. Gastos de inversiones de carácter inmaterial	75. Transferencias de capital a CC.AA.
Ayudas para la ejecución de proyectos de investigación al CSIC	21.209	64. Gastos de inversiones de carácter inmaterial	73. Transferencias de capital a Organismos autónomos comerciales, industriales o financieros
Ayudas para adquisición de documentación científica a CC.AA.	44.998	62. Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	75. Transferencias de capital a CC.AA.
Becas de formación de personal investigador	301.536	78. Transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro	48. Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro

4.6.- Como puede apreciarse en el cuadro 5, entre las obligaciones incorrectamente imputadas destacan por su importe (854,4 millones de pesetas) las ayudas a las CC.AA. para la ejecución de proyectos de investigación, contabilizadas en el artículo 64 "Gastos de inversiones de carácter inmaterial". En opinión del Tribunal, estas ayudas, concedidas por el Organismo



en el marco de los Programas de investigación que gestionaba, los cuales serán analizados en el subapartado VI.A, deberían haberse imputado al artículo 75 "Transferencias de capital a CC.AA.". Para ello, el INIA debería haber tramitado las modificaciones presupuestarias oportunas para transferir desde el artículo 64, en cuyos créditos iniciales figuraban las dotaciones de los Programas, al artículo 75 el importe de las ayudas concedidas a los centros de investigación dependientes de las CC.AA. Éste fue el procedimiento que siguió con las ayudas concedidas a los centros de investigación dependientes de las Universidades, que se libraron desde el artículo 74 "Transferencias de capital a empresas públicas y otros entes públicos" una vez efectuada la correspondiente transferencia de crédito. Éste era, también, el procedimiento seguido por el INIA hasta 1994 para librar las ayudas a las CC.AA. El cambio de criterio de 1995 estuvo motivado, según el Organismo, por la negativa del MAPA a tramitar los expedientes de transferencia de crédito desde el artículo 64 al 75. A este respecto, debe señalarse que en 1997 el Organismo intentó transferir créditos desde el artículo 64 al 75 para librar ayudas del Programa de Forestación. Sin embargo, la negativa de la Oficina Presupuestaria del MAPA a tramitar el expediente de modificación presupuestaria impidió que el INIA librara al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Navarra las ayudas que le habían sido concedidas en la convocatoria del citado Programa (véase el punto 6.12 c).

4.7.- Para efectuar los libramientos desde el artículo 64, el INIA había suscrito en 1996⁸ con todas las CC.AA. (excepto con la del País Vasco) unos convenios marco de colaboración para el periodo 1996-1999, que se completaban con convenios específicos anuales. Sin embargo, estos convenios regulan el procedimiento para el desarrollo de los proyectos de investigación incluidos en los Programas gestionados por el INIA, lo que, en opinión del Tribunal, no

⁸ En 1995 suscribió unos "Acuerdos para el desarrollo de los proyectos del Programa Sectorial".



supone que las ayudas concedidas para su ejecución puedan considerarse inversiones del Organismo.

4.8.- Por último, debe señalarse que el INIA incumplió el artículo 61.8 del TRLGP, al no contabilizar los gastos comprometidos con cargo a los ejercicios de 1998, 1999 y 2000, derivados de las ayudas concedidas en las convocatorias de los Programas de Forestación y Fitogenético, por importes de 108,4 y 25,5 millones de pesetas, respectivamente.

C.- Ejecución del presupuesto de ingresos

4.9.- Como puede observarse en el anexo IV, las previsiones definitivas del presupuesto de ingresos, excluidos los resultados de operaciones comerciales y la variación del fondo de maniobra, ascendieron a 5.037 millones de pesetas. El importe de los derechos reconocidos netos fue inferior en 20,6 millones de pesetas a las previsiones, alcanzando una cuantía total de 5.016,4 millones de pesetas, que representa un grado de ejecución del 99,6%.

4.10.- El exceso de previsiones sobre derechos se registró, fundamentalmente, en el artículo 49 “Transferencias corrientes del exterior”. Las previsiones, por importe de 40 millones de pesetas, correspondían a las subvenciones del Fondo Social Europeo destinadas a cofinanciar parte de las becas concedidas por el INIA. Sin embargo, en 1997 no se registraron ingresos por este concepto (los registrados en el artículo 49 estaban destinados financiar proyectos de investigación).

4.11.- Parte de los ingresos que el INIA imputó a los capítulos 4 “Transferencias corrientes” y 7 “Transferencias de capital” no los recibió sin contrapartida directa, por lo que no debieron imputarse a estos capítulos del presupuesto. Éste era el caso de los ingresos derivados de los convenios suscritos por el Organismo para la ejecución de proyectos y otros trabajos de



TRIBUNAL DE CUENTAS

investigación y de los derivados de la prestación de servicios, que fueron registrados en los capítulos 4 “Transferencias corrientes” (58,5 millones de pesetas) y 7 “Transferencias de capital” (126,5 millones). En opinión del Tribunal, estos ingresos debieron imputarse al capítulo 3 “Tasas, precios públicos y otros ingresos”.



V. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

A.- Contratación administrativa

5.1.- El cuadro 6 contiene el resumen de los contratos suscritos por el INIA en 1997, según se desprende de la información remitida por el Organismo a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. De los 18 contratos suscritos, 14 fueron adjudicados por el procedimiento abierto (13 mediante concurso y 1 mediante subasta) y los 4 restantes por el procedimiento negociado.

Cuadro 6: Contratos suscritos en 1997

(miles de pesetas)

TIPO	NÚMERO	IMPORTE ADJUDICACIÓN
Suministro	6	88.806
Consultoría y asistencia	10	182.701
Obras	2	39.274
TOTAL	18	310.781

Fuente: Fichas enviadas por el INIA a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

5.2.- El Tribunal de Cuentas ha analizado una muestra de cinco contratos, con un importe adjudicado de 126,8 millones de pesetas, lo que representa el 41% del total adjudicado en el ejercicio. Además, se han analizado otros tres contratos suscritos en ejercicios anteriores, con un importe adjudicado de 628,2 millones de pesetas (y unas obligaciones reconocidas en el



TRIBUNAL DE CUENTAS

ejercicio de 1997 por importe de 262,5 millones de pesetas). En el análisis realizado se han puesto de manifiesto los siguientes incumplimientos de la normativa:

a) En uno de los contratos analizados, la empresa constituyó la garantía definitiva ocho días después de la firma del contrato.

b) Una de las empresas no acreditó estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social en el momento de la formalización del contrato (30 de diciembre de 1996). Por lo que se refiere a las primeras, el certificado que figura en el expediente era de noviembre de 1997. En lo relativo a las segundas, el certificado, de 26 de diciembre de 1996, indica que la empresa no estaba inscrita en la Seguridad Social. En consecuencia, la empresa no podía contratar con la Administración, conforme a lo establecido en el artículo 20.f) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

c) A la fecha de la firma del contrato, tampoco podía contratar con la Administración el adjudicatario de un contrato de trabajos específicos no habituales (que será analizado en detalle en el punto 5.7), ya que no estaba dado de alta en el Impuesto de Actividades Económicas ni en el Régimen de autónomos de la Seguridad Social; altas que se produjeron días después de la firma del contrato.

d) En cuatro de los cinco contratos cuya adjudicación, en razón de su cuantía, debía publicarse en el Boletín Oficial del Estado se sobrepasaron los plazos establecidos para ello en el artículo 94 de la Ley 13/1995.

e) El Organismo incumplió con carácter general la obligación de remitir, en el plazo de tres meses desde la fecha de formalización del contrato, la información preceptiva a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, tal como establece el artículo 59 de la Ley



13/1995. Así, hasta el mes de febrero de 1998 no envió la información de los contratos suscritos en 1997.

f) En la mayoría de los expedientes analizados no se conservaba copia de la fianza provisional, por lo que no ha sido posible comprobar si ésta se había constituido.

5.3.- En la ejecución de uno de los contratos analizados se pusieron de manifiesto importantes deficiencias. A pesar de ello, el INIA liquidó a la empresa contratante el importe total acordado, 6 millones de pesetas. Este contrato era una asistencia técnica "*en materia de formación de inventarios y otros aspectos de gestión contable*" que tenía un doble objeto, según se especificaba en su pliego de prescripciones técnicas:

a) La actualización y formación, en su caso, de los inventarios de inmovilizado material e inmaterial, adaptados a las normas de contabilidad pública.

b) El análisis de las operaciones comerciales del Organismo y su tratamiento contable en relación con el Plan General de Contabilidad Pública.

5.4.- En los puntos 2.17 a 2.19 se han expuesto las deficiencias del inventario elaborado por la empresa adjudicataria de este contrato, entre ellas el que no incluyera el inmovilizado inmaterial a pesar de lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas. Además, el inventario no recogía gran parte de las altas de 1997 ni se había conciliado con la contabilidad. Debe señalarse, sin embargo, que en el pliego de prescripciones técnicas no se indicaba ni la fecha de cierre del inventario ni la necesidad de conciliación contable. Por ello, estas dos deficiencias pueden atribuirse a la insuficiente determinación por el INIA del objeto del contrato.



5.5.- En cuanto al objeto indicado en el inciso b) del punto 5.3, la empresa adjudicataria debía elaborar, según se especificaba en el pliego de prescripciones técnicas, un informe detallado y práctico que contemplase las adaptaciones o alternativas resultantes de la operativa comercial del Organismo en su vertiente contable. Sin embargo, el contenido del informe elaborado por la empresa nada tiene que ver con el establecido en el contrato. En efecto, el informe, que tiene fecha de diciembre de 1997, se titula "*Tratamiento de las operaciones realizadas por el INIA a efectos del IVA. Conclusión*" y es la continuación de otro realizado en diciembre de 1996 por la misma empresa, que tenía por finalidad determinar si el Organismo era sujeto pasivo del citado impuesto y, si así fuera, verificar el grado de cumplimiento de sus obligaciones y proponer los medios precisos para su estricto cumplimiento⁹.

5.6.- Otros dos de los contratos analizados estaban suscritos con la misma persona física, tenían el mismo objeto, un precio muy similar y una continuidad temporal. De su análisis, que se detalla en los dos puntos siguientes, cabría deducir que se produjo una contratación laboral encubierta.

5.7.- El primero era un contrato de trabajos específicos y concretos no habituales. Suscrito en 1995, con una duración inicial de un año, fue prorrogado otro año más completando, de este modo, la duración máxima de este tipo de contratos establecida en el artículo 199.2 de la Ley 13/1995. Su objeto era el asesoramiento al Organismo en materia de contabilidad, con el fin de desarrollar algunas aplicaciones informáticas para el establecimiento de controles extracontables. En el análisis de este contrato se han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

⁹ El informe de diciembre de 1996 se titulaba "El IVA en su aplicación al INIA" y, después de diversas consideraciones, recomendaba al Organismo que formulara una consulta a la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda. El de diciembre de 1997 concluía el anterior una vez recibida en junio de 1997 la respuesta a la consulta del INIA.



a) El pliego de cláusulas administrativas particulares no contenía las condiciones detalladas a que debía ajustarse la ejecución del trabajo, contraviniendo lo establecido en el artículo 4.2 del Real Decreto 1.465/1985, de 17 de julio, que regula este tipo de contratos. En su lugar, el pliego se limita a señalar que el programa de trabajo será *“el que se establezca por el Área económico-financiera...”*.

b) La misma indefinición se producía en los plazos de ejecución del programa de trabajo, que se dejaban a determinar por la citada Área económico-financiera.

c) En el contrato se acordó que el pago se realizaría *“mensualmente una vez que se efectúe valoración de los trabajos mediante la correspondiente certificación”*, sin que se especificara ni en el contrato ni en el pliego de cláusulas administrativas particulares la forma en que se efectuaría la valoración del trabajo. El pago se realizó mensualmente previa presentación de la factura correspondiente por el contratista, en la que consignaba el importe pero no el trabajo realizado. La certificación expedida por el Área económico-financiera, por la que se daba la conformidad a los trabajos realizados, tampoco dejaba constancia de cuáles habían sido éstos. Debe señalarse que las facturas eran todos los meses por cantidades en torno a 200.000 pesetas; importe que viene a coincidir con el resultado de dividir la cuantía total de la adjudicación por el número de meses de duración del contrato.

5.8.- En 1997, finalizada la vigencia del contrato descrito en el punto anterior, el Área económico-financiera inició otro expediente para la contratación de una asistencia técnica en materia informática, cuya necesidad se justificaba con argumentos prácticamente iguales a los del contrato anterior. En este nuevo contrato, cuyo objeto era la asistencia técnica a prestar en el Área económico-financiera en materia de gestión informática relacionada con la mecanización de la contabilidad y la gestión, desarrollo y mejora de aplicaciones de control extracontable, se establecía un plazo de ejecución de 11 meses y un presupuesto de adjudicación de 1,9 millones



de pesetas. El plazo de ejecución no parece tener más justificación que la que pudiera derivarse de que, manteniendo mensualmente una remuneración similar a la del contrato anterior, el importe de la adjudicación no superase los 2 millones de pesetas. Este importe era el límite establecido en el artículo 211.h) de la Ley 13/1995¹⁰ para que los contratos de consultoría y asistencia técnica pudieran ser adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad. El contrato se adjudicó a la misma persona con la que se había suscrito el anterior, que presentó la oferta más ventajosa de las tres solicitadas.

5.9.- Por último, cabe mencionar en este subapartado del Informe que, como se analizará detalladamente en los puntos 6.22 a 6.28, el procedimiento implantado por el INIA para la tramitación de los gastos de funcionamiento de los proyectos y otras actividades de investigación, a través de libramientos “a justificar” a la Subdirección General de Investigación y Tecnología y la adquisición individualizada de suministros para cada proyecto, ha supuesto un fraccionamiento del gasto que vulnera la normativa reguladora de la contratación pública. Además, este fraccionamiento se producía también en los gastos tramitados por la citada Subdirección a través del sistema de anticipos de caja fija. Por ello, a los diez proveedores en materia de gastos de funcionamiento, que sin haber suscrito el correspondiente contrato facturaron en 1997 a la Subdirección General de Investigación y Tecnología más de 5 millones de pesetas (véase el anexo VIII), debe añadirse la empresa suministradora del gasóleo, cuya facturación ascendió en 1997 a 25,4 millones de pesetas.

B.- Pagos “a justificar”

5.10.- El Organismo libraba una parte considerable de sus gastos por el procedimiento de pagos “a justificar”, conculcando el carácter excepcional que para estos pagos establece el artículo 79

¹⁰ Vigente a la fecha del contrato.



del TRLGP. Así, durante 1997 se expidieron órdenes de pago “a justificar” por importe de 584,3 millones de pesetas. En su mayor parte, un importe de 491,4 millones de pesetas, los fondos fueron librados a la Caja pagadora de la Subdirección General de Investigación y Tecnología. Los restantes 92,9 millones se libraron a la Caja pagadora de la Habilitación.

5.11.- En casi todos los conceptos presupuestarios se superaron ampliamente los límites cuantitativos establecidos en las normas del Organismo reguladoras de los pagos “a justificar”, aprobadas por el Director General del INIA el 6 de febrero de 1997. Así, por ejemplo, para el artículo 64 “Gastos de inversiones de carácter inmaterial” las normas establecían un límite de 40 millones de pesetas y los libramientos alcanzaron un importe de 360,4 millones.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del INIA manifiestan que los límites establecidos en sus normas reguladoras se refieren a la cuantía por libramiento. Si se aceptara esta interpretación, habría que concluir que el Organismo incumplió el artículo 79.3 del TRLGP, al no establecer en las citadas normas límites cuantitativos por conceptos presupuestarios.

5.12.- Asimismo, el Organismo libró un importe de 66,7 millones de pesetas para conceptos no autorizados en las normas antes citadas. Entre ellos destaca el libramiento de fondos, por importe de 66 millones de pesetas, para el pago de las cuotas de la Seguridad Social de los meses de octubre y noviembre. Estos fondos deberían haberse librado “en firme”, ya que los boletines de cotización habían sido emitidos con anterioridad a la ordenación del pago.

5.13.- Como resultado de los trabajos de fiscalización, se concluye que el INIA incumplió distintos preceptos de la normativa reguladora de estos pagos. Entre ellos, destacan los siguientes:



a) El artículo 1.3 del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados “a justificar”, al librar fondos a favor de cajas pagadoras que no habían justificado la inversión de los fondos percibidos con anterioridad.

b) El artículo 4 del citado Real Decreto, al no haberse efectuado el nombramiento expreso de los cajeros pagadores.

c) El artículo 7.1, al no constar, en los justificantes de gasto de las cuentas rendidas en el ejercicio de 1997, la orden de efectuar el pago material dada por el gestor competente al cajero pagador.

d) El artículo 4.c) de la Orden de 23 de diciembre de 1987, por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del citado Real Decreto, al no contar la unidad central, a la que estaban adscritas las cajas pagadoras, con un censo de los funcionarios autorizados para la disposición de fondos.

5.14.- Por su parte, en el análisis de una muestra de las cuentas justificativas rendidas por la Caja pagadora de la Subdirección General de Investigación y Tecnología se pusieron de manifiesto los siguientes incumplimientos de la normativa:

a) Con carácter general, las firmas de los justificantes no se correspondían con las de los funcionarios designados en las normas reguladoras de los pagos “a justificar” del ejercicio de 1997. En efecto, como se analizará en el punto 6.24, los directores de los centros de investigación, o los jefes de área en el Centro de Investigación y Tecnología, daban la conformidad a las facturas y las remitían al Cajero pagador para que éste procediera a su pago. Sin embargo, las citadas normas atribuían estas funciones al responsable de la unidad



administrativa a la que estaba adscrita la Caja pagadora (la Sección de Gestión Presupuestaria)*.

Comentarios a las alegaciones: A pesar de lo que podría deducirse de la lectura de las alegaciones del Organismo, en los justificantes de las cuentas rendidas en 1997 no figuraba la orden de efectuar el pago material dada por el Jefe de la unidad administrativa a la que estaba adscrita la Caja pagadora. No fue hasta iniciado el ejercicio de 1998 cuando comenzó a figurar la orden de pago dictada por el responsable de la citada unidad, en una relación de facturas incluida en las cuentas justificativas; aun cuando dicha orden se dictó, en las cuentas analizadas en la fiscalización, con fecha posterior al pago de las facturas.

b) En gran número de ocasiones, se incluían facturas de fecha anterior a la del libramiento “a justificar”. Ello significa que, en esos casos, no existían motivos para emplear la figura del libramiento “a justificar”, por lo que los fondos deberían haberse librado “en firme”.

5.15.- Por último, el Organismo incumplió en numerosas ocasiones el plazo de tres meses, establecido en el artículo 79 del TRLGP, para que las cajas pagadoras justifiquen la aplicación de las cantidades recibidas. En efecto, en la Caja pagadora de la Subdirección General de Investigación y Tecnología, el 44% de los 427 libramientos recibidos en 1997 fueron justificados fuera de plazo. Por su parte, en la Caja pagadora de la Habilitación se justificaron fuera de plazo el 47% de los 38 libramientos de 1997.

Control de los libramientos “a justificar”

5.16.- Como se detalla en los puntos que vienen a continuación, el control de los libramientos “a justificar” en las distintas unidades que intervenían en su gestión era muy deficiente. Por ello,

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.



el Organismo desconocía la situación que en cada momento presentaban las órdenes de pago libradas “a justificar”.

5.17.- En 1997 el Organismo no tuvo activado el módulo del “Sistema de Información Contable”¹¹ para el control de pagos “a justificar”, que no puso en funcionamiento hasta 1998. Por ello, el registro contable recogía únicamente los libramientos “a justificar” realizados, sin registrar los libramientos justificados. La falta de activación del citado módulo tuvo como consecuencia la falta de control de los fondos “a justificar” y permitió el libramiento de fondos a favor de cajeros pagadores que no habían justificado en el plazo reglamentario la aplicación de los fondos percibidos con anterioridad.

5.18.- Por su parte, los registros de la unidad central, a la que estaban adscritas las cajas pagadoras, no le permitían realizar un control efectivo de los libramientos pendientes de justificar y, por tanto, cuidar de que la justificación por las cajas pagadoras se realizase dentro de los plazos reglamentarios (función que le encomienda el artículo 12.6 del Real Decreto 640/1987).

5.19.- Por último, como ya se ha indicado en el punto 2.2 c), el registro de los libramientos “a justificar” de la Caja pagadora de la Habilitación no permitía controlar la situación que en cada momento presentaban los libramientos “a justificar” que había recibido.

5.20.- Del análisis realizado en la fiscalización se concluye que al 31/12/1997 estaban pendientes de justificación libramientos realizados en 1997 por un importe de 337,1 millones de pesetas, que fueron justificados en 1998. Por su parte, como consecuencia de las deficiencias

¹¹ Aplicación informática desarrollada por la Intervención General de la Administración del Estado para la llevanza de la contabilidad pública de los organismos autónomos y el seguimiento y control de sus presupuestos.



observadas en el registro de la unidad central, no ha sido posible determinar el importe y el número de libramientos que se encontraban pendientes de aprobación a esa fecha.

5.21.- Según la certificación emitida por el Organismo, al 31/12/1997 no existían libramientos pendientes de justificación correspondientes a años anteriores, estando pendientes de aprobación a dicha fecha dos libramientos, de los ejercicios de 1994 y 1995, que habían sido justificados en 1997 y fueron aprobados en 1998.

C.- Otros resultados del análisis de legalidad

5.22.- El INIA incumplió el artículo 68 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico. En efecto, no incluyó en el presupuesto de la 2ª fase de las obras de acondicionamiento del ala norte del edificio principal del Centro de Investigación y Tecnología una partida de 42,8 millones de pesetas (equivalente al 1% del presupuesto de adjudicación) destinada a financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español o de fomento de la creatividad artística. Según el Organismo, esta partida no se incluyó porque iba a ser reinvertida en la propia obra. Sin embargo, no consta que el INIA realizase los trámites establecidos a estos efectos en el artículo 58.3 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/1985. Tampoco consta que efectuase la retención del crédito del 1% prevista en el artículo 58.6 del citado Real Decreto.

5.23.- El Organismo incumplía la normativa reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido al no llevar los libros registros de facturas emitidas y recibidas, exigidos en los artículos 63 y 64 del Reglamento de este tributo, aprobado por Real Decreto 1.624/1992, de 29 de diciembre. Igualmente, incumplía el Real Decreto 2.402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el deber de expedición de factura, al no emitir en todos los casos las facturas correspondientes.



VI. ANÁLISIS DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN

A.- Gestión de Programas de investigación

Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario del MAPA

6.1.- El artículo 149 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica. Por ello, en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a las CC.AA. en materia de investigación agraria el Estado se reserva la definición de los objetivos básicos y de las directrices generales de la política nacional de investigación agraria. Esta definición se establece en el Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario del MAPA, incluido en el Plan Nacional de I+D. En 1997 estaba vigente el Programa Sectorial para el periodo 1996-1999, regulado por la Orden del MAPA de 29 de junio de 1995, que definía las líneas prioritarias de la investigación agraria y alimentaria en el cuatrienio. Como se ha indicado en el punto 1.8 d), al INIA le correspondía elaborar, coordinar y gestionar este Programa. Por su parte, a las CC.AA. les correspondía, según lo previsto en los Reales Decretos de transferencias, la ejecución de los proyectos de investigación incluidos en el marco del Programa, recibiendo para ello financiación de los presupuestos del INIA. A estos efectos, en los citados Reales Decretos se establecía que el INIA y las CC.AA. presentarían proyectos de investigación para acceder a la financiación del Programa Sectorial y que una Comisión de Coordinación¹² determinaría los criterios objetivos

¹² Se trata de la Comisión Coordinadora de Investigación Agraria creada por la Orden del MAPA de 8 de enero de 1987, formada por el INIA, las CC.AA., un representante del MAPA y otro del Ministerio de Administraciones Públicas.



para la asignación territorial de estos fondos y aprobaría el importe correspondiente a cada proyecto.

6.2.- De acuerdo con estas previsiones, el INIA convocaba anualmente las ayudas para proyectos de investigación a realizar en los centros de investigación agraria dependientes de las CC.AA. y del propio Organismo. Para la aprobación y determinación de la cuantía de las ayudas, la Comisión Coordinadora de Investigación Agraria acordó, en su día, el siguiente reparto: un 57% de la dotación del Programa, que se denominaba "Asignación inicial", se territorializaba, aplicando determinados parámetros, y con cargo a ella se aprobaban las ayudas a los proyectos de cada CC.AA. y del INIA que habían sido evaluados positivamente¹³; un 33%, que se incrementaba con los posibles remanentes de la asignación inicial, constituía el "Fondo Horizontal", al cual concurrían todos los proyectos evaluados positivamente que no habían obtenido financiación en la fase anterior; y el 10% restante quedaba como "Fondo de Reserva". En abril de 1997, la Comisión Coordinadora de Investigación Agraria aprobó ayudas por importe de 895,4 millones de pesetas. Posteriormente, el Presidente del INIA aprobó otras con cargo al "Fondo de Reserva" por importe de 34,3 millones; sumando, por tanto, las ayudas aprobadas para el ejercicio de 1997 un total de 929,7 millones de pesetas, con el detalle por perceptores que figura en la columna I del anexo VIII.

6.3.- En relación con la gestión de este Programa, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) El importe destinado a la financiación del Programa Sectorial no estaba claramente especificado en los presupuestos del Organismo. Hasta el ejercicio de 1994, la dotación para el Programa Sectorial coincidía con los créditos iniciales del artículo 64 "Gastos de inversiones

¹³ Mediante un proceso externo, por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva, que evaluaba la calidad científica y técnica y la viabilidad de los proyectos, y mediante un proceso interno, que verificaba la adecuación a los objetivos del Programa.



de carácter inmaterial” del presupuesto de gastos del INIA. A partir de ese ejercicio, los créditos del artículo 64 estaban destinados a atender también a otros Programas de investigación cuya gestión se encomendó al Organismo, sin que en el presupuesto del INIA se especificara la parte que correspondía al Programa Sectorial a ejecutar por el INIA y las CC.AA.

b) A pesar de que la convocatoria del Programa estaba dirigida a centros de investigación agraria dependientes de las CC.AA. y del INIA, en 1997 también se concedieron ayudas, por importe de 41,5 millones de pesetas, a otros centros de investigación. Estas ayudas, concedidas con cargo al Fondo de Reserva, estaban destinadas a centros dependientes de: diversas Universidades; el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); y el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT). No siendo pública la convocatoria (se comunicaba directamente a las CC.AA.), no hay constancia de cómo tuvieron conocimiento de ella los centros ajenos al Sistema Sectorial ni de los criterios utilizados para su concesión.

6.4.- Además de las destinadas a proyectos de investigación, el INIA concedía en el marco del Programa Sectorial las siguientes ayudas dirigidas a financiar:

a) Proyectos de demostración, que tienen por objetivo dar a conocer los resultados alcanzados en los proyectos de investigación. En el ejercicio de 1997 no se convocaron ayudas para este tipo de proyectos, liquidándose la segunda anualidad, por importe de 19,2 millones de pesetas, de las ayudas aprobadas en una convocatoria de 1996, con el detalle por perceptores que figura en la columna 2 del anexo VIII.

b) A las CC.AA. para la adquisición de documentación científica. En la convocatoria del ejercicio de 1997 el importe de las ayudas concedidas ascendió a 45 millones de pesetas.



Otros Programas de investigación

6.5.- El INIA concedía con cargo a su presupuesto ayudas que se enmarcaban en otros dos Programas de investigación: el Programa de Conservación y Utilización de Recursos Fitogenéticos del MAPA (en adelante, Programa Fitogenético) y el Proyecto Estratégico Movilizador de I+D en Apoyo de la Forestación (en adelante, Programa de Forestación). En ambos casos, los centros dependientes del Organismo concurrían, junto con otros centros de investigación, a las convocatorias de estos Programas.

6.6.- El Programa Fitogenético fue creado por la Orden del MAPA de 23 de abril de 1993, que estableció sus objetivos básicos y directrices generales. Por su parte, la Orden del MAPA de 27 de diciembre de 1993 aprobó su Plan de actuación para el cuatrienio 1993-1996 y convocó las ayudas del ejercicio de 1994, mientras que por la Orden del MAPA de 27 de abril de 1995 se convocaron las ayudas de 1995. No se convocaron, sin embargo, ayudas en los ejercicios de 1996 y 1997, a pesar de que en la norma de creación del Programa se establecía que con cargo a los presupuestos del INIA se convocarían anualmente¹⁴. Las anualidades de 1997 de las ayudas aprobadas en las convocatorias de 1994 y 1995 sumaban un importe de 134,8 millones de pesetas, con el detalle por perceptores que se recoge en la columna 4 del anexo VIII.

6.7.- El Programa de Forestación se encuadraba dentro del Programa Sectorial del MAPA y del Programa Nacional de I+D Agrario gestionado por la CICYT. Para la elaboración, preparación y desarrollo de este Programa de duración cuatrienal (1996-1999), el INIA y la CICYT suscribieron el 14 de febrero de 1996 un convenio de colaboración, en el que se preveía que el importe de las ayudas a conceder en el cuatrienio ascendería, aproximadamente, a 480 millones de pesetas, comprometiéndose el INIA a financiar 280 millones (el 58,3%) y la CICYT

¹⁴ La Orden del MAPA de 24 de julio de 1997 aprobó el Plan de actuación para el cuatrienio 1997-2000 y convocó las ayudas correspondientes al ejercicio de 1998.



los restantes 200 millones (el 41,7%). Las ayudas del programa se convocaron por la Orden del MAPA de 21 de febrero de 1996, que estableció un plazo máximo para la resolución del procedimiento que finalizaba en noviembre de 1996. Sin embargo, la Resolución de concesión de las ayudas no se dictó hasta mayo de 1997.

6.8.- Las ayudas concedidas para el cuatrienio 1997-2000 ascendieron a un total de 301 millones de pesetas. Para su pago, el INIA y la CICYT acordaron que ésta, con cargo a los presupuestos de la Sección 18¹⁵, abonaría las ayudas concedidas a centros dependientes de algunas Universidades, que sumaban un total de 125,7 millones, mientras que el INIA se hacía cargo del abono del resto de las ayudas, 175,3 millones de pesetas, respetando de este modo los porcentajes de cofinanciación a que ambos se habían comprometido. La Resolución de concesión de estas ayudas se limitaba a señalar que la financiación correspondiente al INIA y a la CICYT se *“realizará desde las aplicaciones presupuestarias determinadas en el convenio”*. No se indicaba, sin embargo, qué ayudas abonaría el INIA y cuáles la CICYT. Tampoco hay constancia de que esta circunstancia se comunicara a los beneficiarios. La anualidad del ejercicio de 1997 de las ayudas cuyo pago correspondía al INIA alcanzaba un importe de 66,9 millones de pesetas, con el detalle por perceptores que se recoge en la columna 5 del anexo VIII.

Seguimiento de la ejecución de los proyectos de investigación

6.9.- Para verificar el cumplimiento por parte de los beneficiarios de la finalidad para la que se concedieron las ayudas, las distintas convocatorias de los Programas de investigación gestionados por el Organismo establecían la obligación del investigador responsable del proyecto

¹⁵ Partida presupuestaria 18.13.542A.780.



de remitir a la Subdirección General de Prospectiva y Relaciones Científicas del INIA: a) un informe anual de desarrollo del proyecto (el envío de este informe, que debía hacerse antes del 1 de diciembre de cada año, era preceptivo para el libramiento de la siguiente anualidad); b) un informe final, acompañado de la correspondiente memoria, antes del 30 de junio del ejercicio siguiente a aquél en el que finalizara el proyecto.

6.10.- En la fiscalización se analizó una muestra de nueve proyectos¹⁶, que recibieron financiación en el ejercicio de 1997 con cargo a alguno de los Programas gestionados por el INIA. Los resultados del examen de la documentación aportada fueron los siguientes:

a) No consta el informe final de uno de los cuatro proyectos que habían finalizado en el ejercicio de 1997.

b) En cuatro proyectos falta al menos uno de los informes anuales, a pesar de lo cual el INIA había librado a los centros de investigación las anualidades de los ejercicios siguientes.

c) Los doce informes anuales de los expedientes de la muestra se recibieron con un retraso de entre uno y ocho meses respecto del plazo establecido en las convocatorias.

B.- Libramientos a favor de centros de investigación ajenos al INIA

6.11.- Como puede apreciarse en el anexo VIII, del total de las ayudas aprobadas con cargo a los Programas gestionados por el INIA, que sumaba 1.195,7 millones de pesetas, un importe de

¹⁶ Dos de centros dependientes del INIA y los siete restantes de centros de investigación ajenos al Organismo.



194,6 millones de pesetas estaba destinado a centros de investigación dependientes del propio Organismo y 1.001,1 millones a centros de investigación ajenos al INIA. Sin embargo, los libramientos a estos últimos sumaron 1.013,2 millones de pesetas. La diferencia se registró en los libramientos a CC.AA. y Universidades, por los motivos que se analizarán en los dos puntos que vienen a continuación.

6.12.- Los libramientos a las CC.AA. ascendieron a 919,8 millones de pesetas, importe superior en 9,9 millones al de las ayudas aprobadas (909,9 millones). Entre las ayudas aprobadas y los importes librados a las CC.AA. se registraron las siguientes diferencias:

a) Se libró a dos Comunidades Autónomas un anticipo, por importe conjunto de 29,3 millones de pesetas, a cuenta de la anualidad de 1998 de la ayuda de un proyecto del Programa Sectorial. El anticipo, aprobado por el Presidente del INIA el 15 de diciembre de 1997, tenía como fin acelerar en la medida de lo posible la ejecución del proyecto, utilizando para ello el remanente existente a fin de ejercicio en el artículo 64 "Gastos de inversiones de carácter inmaterial". El Organismo incumplió con ello el artículo 63 del TRLGP, al imputar a un ejercicio gastos del ejercicio siguiente.

b) Se libró a la Comunidad Autónoma de Canarias una ayuda, por importe de 0,8 millones de pesetas, para un proyecto que no figuraba entre los aprobados en las convocatorias del Programa Fitogenético.

c) No se libró a la Comunidad Autónoma de Navarra una ayuda, por importe de 1,2 millones de pesetas, concedida en la convocatoria del Programa de Forestación, al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de la citada Comunidad. Según el Organismo, el motivo de la falta de liquidación de esta ayuda fue no haber podido librar los fondos con cargo al artículo 64 "Gastos de inversiones de carácter



inmaterial", al no haber suscrito un convenio para la remesa de fondos a ese Departamento¹⁷, y tampoco poder librarlos con cargo al capítulo 7 "Transferencias de capital" por la negativa del MAPA a tramitar el expediente de transferencia de créditos (véase el punto 4.6).

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del responsable del INIA en 1997 manifiestan que la Oficina Presupuestaria del MAPA no autorizó el pago de esta ayuda por la situación excepcional presupuestaria y fiscal de la Comunidad Autónoma de Navarra. Sin embargo, en la documentación analizada en la fiscalización no consta tal circunstancia. A este respecto, es de señalar que en el ejercicio de 1997 el INIA libró a dicha Comunidad Autónoma ayudas del Programa Sectorial por importe de 22,7 millones de pesetas.

d) Por el mismo motivo, la falta de convenio, no se libraron a la Comunidad Autónoma del País Vasco ayudas del Programa Sectorial por importe de 10,1 millones de pesetas. Estas ayudas se habían concedido con cargo al "Fondo de Reserva", ya que esta Comunidad no participaba en la asignación general de fondos del citado Programa.

e) Se descontaron a diversas CC.AA. los importes no justificados de las ayudas de 1996, un total de 3,5 millones de pesetas. Asimismo, se descontaron los importes que el INIA reintegró a la Unión Europea, por cuenta de las CC.AA., de las ayudas a los proyectos administrados o coordinados por el Organismo, que ascendieron a 5,2 millones de pesetas.

f) Los libramientos a la Comunidad Autónoma de Canarias de las ayudas del Programa Sectorial fueron inferiores en 0,2 millones de pesetas al importe de las ayudas aprobadas, sin que el INIA haya facilitado información acerca de esta diferencia.

¹⁷ El convenio con la Comunidad Autónoma de Navarra estaba suscrito con el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.



6.13.- Por su parte, los libramientos a centros dependientes de las Universidades sumaron un importe de 70,4 millones de pesetas. La diferencia con el importe aprobado (68,2 millones) se registró en los libramientos a la Universidad de Valencia, que fueron superiores en 2,2 millones de pesetas al importe de las ayudas aprobadas. Según el Organismo, esta diferencia se correspondía con la parte de la anualidad de 1996 de un proyecto que no se libró a la Universidad a causa de las restricciones en el presupuesto de dicho ejercicio. Se incumplió con ello el artículo 63 del TRLGP, al contraer con cargo a un ejercicio obligaciones derivadas de ejercicios anteriores.

Justificación de la aplicación de los fondos percibidos

6.14.- La convocatoria de ayudas para proyectos de investigación del Programa Sectorial de 1997 establecía que los beneficiarios de las mismas debían aportar al INIA la documentación que acreditase fehacientemente la incorporación de las ayudas recibidas a su contabilidad presupuestaria. Esta misma obligación se establecía en la convocatoria del Programa de Forestación para los beneficiarios obligados a rendir cuentas ante el Tribunal de Cuentas (la práctica totalidad de los destinatarios de las ayudas concedidas por el INIA). Sin embargo, en las convocatorias del Programa Fitogenético nada se indicaba sobre la justificación de las ayudas. Se incumplía de este modo lo dispuesto en el artículo 81.6 del TRLGP, que establece que las bases reguladoras de las ayudas públicas deben contener el plazo y la forma de justificación por parte del beneficiario de la aplicación de los fondos percibidos.

6.15.- En la fiscalización se solicitó la documentación justificativa remitida por el CSIC, tres CC.AA. y cuatro Universidades que habían recibido en 1997 ayudas del Programa Sectorial y del Programa de Forestación. Ninguno había remitido la documentación exigida en las convocatorias de estos Programas ni hay constancia de que el Organismo la reclamara.



6.16.- Al margen de lo establecido en las convocatorias, el INIA requería de las CC.AA. la justificación de la aplicación de parte de los fondos que éstas recibían. En efecto, en los convenios suscritos entre el INIA y las CC.AA. (véase el punto 4.7) se establecía la obligación de éstas de remitir las actas de recepción y la documentación necesaria para dar de alta en el inventario del INIA a los equipos subvencionados en el marco de los Programas gestionados por el Organismo, que alcanzaron un importe de 16,5 millones de pesetas en 1997¹⁸. Además, en las Resoluciones de gasto del Programa Sectorial se establecía que las CC.AA. debían remitir diversa documentación acreditativa de la aplicación de una parte de los fondos percibidos. En concreto, de los destinados a la adquisición de documentación científica (45 millones de pesetas en 1997), contratación de personal (68,3 millones) y viajes al extranjero (8,9 millones). Del resto de los fondos remitidos, que alcanzaba en 1997 un importe de 790 millones de pesetas (el 85% de las ayudas abonadas en el ejercicio a las CC.AA.), no se requería justificación alguna.

6.17.- Para verificar el cumplimiento de las obligaciones descritas en el punto anterior, en la fiscalización se analizó la documentación remitida por tres CC.AA. (Valencia, Andalucía y Galicia), con el resultado siguiente:

a) Ninguna de las tres CC.AA. había justificado la totalidad de los fondos destinados a la adquisición de equipos que había recibido en el periodo 1995-1997, un importe conjunto de 52,8 millones de pesetas (2,8 millones de pesetas en el ejercicio de 1997). La Comunidad Autónoma de Valencia había justificado el 93 % del importe recibido, la de Galicia el 60 % y la de Andalucía el 21 %.

b) Sólo la Comunidad Autónoma de Galicia había justificado la totalidad de las ayudas para la adquisición de documentación científica que había recibido en el periodo 1995-1997, un

¹⁸ Los citados convenios establecían que la nuda propiedad de estos equipos pertenecía al INIA (véase el punto 3.10 a).



importe de 2 millones de pesetas. Las otras dos CC.AA. no habían justificado ninguno de los libramientos recibidos, que ascendieron en el citado periodo a 26,4 millones de pesetas.

c) Todas las contrataciones de personal del ejercicio de 1997 habían sido justificadas o, en su caso, su importe se había descontado en los libramientos efectuados por el INIA en 1998.

d) De los trece desplazamientos al extranjero para los que se habían librado fondos en 1997, doce fueron debidamente justificados o, en su caso, su importe se había descontado en los libramientos de 1998. Uno, por importe de 300.000 pesetas, no estaba, en opinión del Tribunal, suficientemente justificado.

6.18.- A pesar de la falta de justificación, el Organismo no había descontado en libramientos posteriores los importes no justificados detallados en los incisos a) y b) del punto anterior. A este respecto, es de señalar que el control de los fondos destinados a la adquisición de equipos y documentación científica era muy deficiente. Para este control, la Secretaría General contaba con una aplicación informática que no permitía determinar en cada momento las cantidades pendientes de justificación por cada CC.AA.. Su falta de fiabilidad era el motivo, según el Organismo, de que no se hubiese efectuado desde 1995 descuento alguno por la falta de justificación de este tipo de ayudas.

C.- Gastos de investigación del INIA

6.19.- La actividad investigadora del INIA se desarrollaba en los centros dependientes de la Subdirección General de Investigación y Tecnología: el Centro de Investigación y Tecnología;



el Centro de Investigación Forestal; el Centro de Investigación en Sanidad Animal; y el Centro de Recursos Fitogenéticos y Agricultura Sostenible, todos ellos ubicados en la provincia de Madrid. Esta actividad consistía, fundamentalmente, en la ejecución de proyectos de investigación, una parte de los cuales se enmarcaba en los Programas de investigación gestionados por el INIA a cuyas convocatorias acudían los investigadores de los centros dependientes del propio Organismo. El resto de los proyectos recibía financiación externa a través de las convocatorias de ayudas de los Programas Nacionales de I+D, de los Programas de la Unión Europea o de algunas Comunidades Autónomas. Finalmente, parte de los proyectos se ejecutaba mediante la suscripción de convenios específicos de colaboración con diversas instituciones y empresas. Además de los proyectos, los centros del INIA realizaban otras actividades de investigación. Entre ellas, la evaluación de sustancias activas de productos fitosanitarios para el Registro Único Europeo, regulada por la Orden del Ministerio de la Presidencia de 28 de marzo de 1996, y los ensayos y otros trabajos de asesoramiento técnico que el INIA denominaba “trabajos a empresas”. En ambos casos, las acciones se realizaban a petición y con financiación de terceros.

6.20.- Con excepción de los gastos del personal investigador de la plantilla del INIA, la cuantía de los gastos vinculados a la ejecución de los proyectos y otras actividades de investigación se determinaba de la siguiente forma: para los proyectos encuadrados en los Programas gestionados por el Organismo, en función de las ayudas aprobadas en las correspondientes convocatorias; para el resto de los proyectos y actividades de investigación, en función de los ingresos recibidos por el INIA para su financiación. En el primer caso, una vez resueltas las convocatorias se emitía la Resolución/propuesta de gasto por la que se autorizaba la realización de gastos por el importe de las ayudas aprobadas para cada proyecto. En el segundo caso, la Resolución/propuesta de gasto se emitía cuando se había recibido el correspondiente ingreso, estableciendo, a su vez, la aplicación de éste, de modo que toda imputación de ingresos llevaba aparejada una Resolución/propuesta de gasto de igual cuantía.



6.21.- En el ejercicio de 1997, las Resoluciones/propuestas de gasto emitidas para la ejecución de proyectos y otras actividades de investigación ascendieron a un total de 600,6 millones de pesetas. De este importe, las Resoluciones con financiación externa ascendían a 395 millones y las correspondientes a los Programas gestionados por el Organismo a 205,6 millones. Sin embargo, estas últimas excedían en 11 millones de pesetas del importe de las ayudas aprobadas (194,6 millones¹⁹). La diferencia se registró en los siguientes proyectos:

a) El proyecto SC97-067, presentado por el INIA a la convocatoria del Programa Sectorial de 1997, fue evaluado negativamente. A pesar de ello, el Organismo emitió una propuesta de gasto para este proyecto por importe de 3 millones de pesetas.

b) El proyecto RF94-009 no figuraba entre los aprobados en las convocatorias del Programa Fitogenético. Sin embargo, se incluyó en las propuestas de gasto del Programa con un importe de 7,5 millones de pesetas

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones del responsable del INIA en 1997 justifican la realización de estos dos proyectos argumentando que el Presidente podía disponer, sin necesidad de convocatoria, del Fondo de Reserva del Programa Sectorial para proyectos que se consideraran urgentes o de especial interés para la política del MAPA. Sin embargo, ninguno de estos dos proyectos figuraba entre los aprobados con cargo al citado Fondo de Reserva.

c) El proyecto RF94-020, cuya propuesta de gasto excedió en 0,5 millones de pesetas del importe aprobado en la convocatoria del Programa Fitogenético.

¹⁹ Véase el anexo VIII.



Gastos de funcionamiento

6.22.- Una parte importante de los gastos de investigación del INIA correspondía a los gastos de funcionamiento que eran tramitados por los centros de investigación a través de libramientos “a justificar” a la Subdirección General de Investigación y Tecnología. Estos gastos, que sumaron en 1997 un total de 320,6 millones de pesetas, incluían, por un lado, los de funcionamiento de los distintos proyectos de investigación y, por otro, los relativos a los gastos que, siendo de similar naturaleza, no eran directamente imputables a proyectos concretos (los correspondientes a los “trabajos a empresas” y a las evaluaciones de sustancias activas de productos fitosanitarios).

6.23.- A pesar de su cuantía, el INIA no tenía ninguna norma que regulase el tipo de gastos que se podían realizar con cargo a los libramientos para gastos de funcionamiento ni las actuaciones de los centros de investigación en lo relativo a su tramitación. Del análisis de una muestra de los gastos realizados se deduce que los centros adquirían: material de laboratorio; productos químicos y farmacéuticos; material de jardinería; productos ganaderos; etc. ... Por lo general, se trataba de la adquisición de material no inventariable, aunque se realizaron, en algunas ocasiones, mejoras en equipos inventariados, fundamentalmente equipos informáticos. Los gastos de funcionamiento incluían, también, los derivados de la prestación de determinados servicios y las reparaciones y el mantenimiento de instalaciones, equipos e instrumental.

6.24.- Por su parte, el procedimiento de tramitación de estos gastos implantado por la Subdirección General de Investigación y Tecnología era el siguiente:

a) La adquisición de suministros, o la petición de servicios, se decidía en el ámbito del equipo investigador que ejecutaba el proyecto, sin más limitación que la cuantía de los gastos



de funcionamiento autorizados para cada proyecto en la correspondiente Resolución/propuesta de gasto.

b) Los coordinadores de los proyectos se encargaban de proponer los gastos y dar la conformidad al suministro recibido.

c) Los directores de los centros de investigación, o los jefes de área en el Centro de Investigación y Tecnología, daban la conformidad a las facturas y las remitían a la Caja pagadora para que ésta procediera a su pago.

6.25.- Este procedimiento de adquisición individualizada para cada proyecto permitió la adquisición de suministros homogéneos por cuantías importantes sin suscribir el correspondiente contrato. Se produjeron, por tanto, fraccionamientos del gasto que vulneran la normativa reguladora de la contratación pública.

6.26.- En el anexo IX figuran los suministros adjudicados a los diez proveedores que facturaron a la Subdirección General de Investigación y Tecnología más de 5 millones de pesetas en 1997, con indicación del tipo de material que suministraban. Como puede apreciarse, el total facturado por estos proveedores ascendió a 82 millones de pesetas, lo que supone un 26% de los gastos de funcionamiento del ejercicio. Si bien la cuantía de las facturas no era elevada (sólo excepcionalmente superaban las 300.000 pesetas), era habitual la existencia de facturas del mismo proveedor, con la misma fecha y con numeración correlativa, que sumaban cantidades muy superiores a esta cifra. En cualquier caso, en las adquisiciones anuales a estos proveedores se superó ampliamente el límite establecido por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, para los contratos menores (2 millones de pesetas en los contratos de suministros). Además, varios de ellos eran proveedores del



mismo tipo de productos, siendo habitual la compra de elementos aparentemente iguales a distintos proveedores y con precios diferentes.

6.27.- El INIA incumplió de este modo las disposiciones que sobre preparación, adjudicación y formalización de los contratos de suministro establece la Ley 13/1995, de obligado cumplimiento siempre que se superen los límites establecidos para su tramitación como contratos menores. Al tratarse, por lo general, de la adquisición de bienes de uso continuado a lo largo del ejercicio, cuya cuantía a adquirir no se podía determinar con anterioridad por estar subordinadas las entregas a las necesidades de los centros de investigación, el Organismo debería haber acudido a la forma de contratación prevista en el artículo 173.1 a) de la Ley 13/1995 (contratos de suministro de bienes de forma sucesiva y por precio unitario).

6.28.- Además de vulnerar la normativa reguladora de la contratación pública, se puede concluir que el procedimiento de tramitación y gestión de los gastos de funcionamiento era ineficiente, por carecer el Organismo de una política racional de compras que favoreciera la obtención de los bienes y servicios a los mejores precios y condiciones posibles.



VII. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL

7.1.- En el Informe de la fiscalización relativa al ejercicio de 1991, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 1994, se recogían, como resultados más importantes de la fiscalización, los siguientes:

a) Los estados financieros rendidos por el INIA no representaban la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial del Organismo a 31 de diciembre de 1991, ni el resultado de sus operaciones para el ejercicio que concluyó en dicha fecha.

b) El Organismo carecía de procedimientos de control interno adecuados para garantizar la fiabilidad de los registros y el desarrollo eficaz de su actividad.

c) El INIA incumplió, en frecuentes ocasiones, la normativa reguladora de la gestión de los gastos e ingresos públicos (como el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la legislación de contratos del Estado, el Real Decreto 640/1987 que regula los pagos "a justificar" y la Instrucción de Contabilidad de los Organismos autónomos, por citar los más importantes).

7.2.- Todos estos resultados se han repetido en la presente fiscalización, de lo que se deduce que persistían en 1997 las deficiencias e irregularidades más relevantes que afectaban a la gestión económico-financiera del Organismo en 1991. En los puntos que vienen a continuación se analiza el grado de cumplimiento por el INIA de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el Informe referido al ejercicio de 1991. Dichas recomendaciones se reproducen al comienzo de cada punto dentro de un recuadro.



7.3.- Recomendación a):

“El establecimiento de las medidas apropiadas que permitan al Organismo rendir sus cuentas al Tribunal en tiempo y forma, con la debida representatividad y obedeciendo a la normativa contable y presupuestaria que le es de aplicación”.

En el periodo 1994-1997 todas las cuentas fueron rendidas al Tribunal con más de cuatro meses de retraso respecto del plazo establecido en la normativa. La del ejercicio de 1995, que se rindió con ocho meses de retraso, no fue incluida en los Estados Agregados a los que se refería el artículo 135 del TRLGP vigente en aquel ejercicio. En cuanto a la representatividad de las cuentas, y según se ha indicado en el apartado III de este Informe, el Tribunal mantiene en el ejercicio de 1997 su opinión negativa sobre los estados financieros rendidos por el Organismo, como consecuencia de las deficiencias e incumplimientos de la normativa contable observados en sus registros.

7.4.- Recomendación b):

“La elaboración de un manual que defina las funciones y los procedimientos de las diferentes unidades que componen el Organismo, con objeto de garantizar un eficaz desarrollo de su actividad y dotar de mayor fiabilidad a los registros contables”.

El Organismo no tenía en 1997 ningún manual que definiera las funciones y los procedimientos de sus diferentes unidades. En los sistemas y procedimientos de control interno se han apreciado importantes deficiencias y debilidades, que se detallan en el apartado II de este Informe.



7.5.- Recomendación c):

“El cumplimiento estricto de lo previsto en la legislación de contratos del Estado como garantía del cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, rectores de la contratación pública”.

En el subapartado IV.B se han expuesto los incumplimientos de la normativa reguladora de la contratación administrativa puestos de manifiesto en la presente fiscalización.

7.6.- Recomendación d):

“El establecimiento de una política de compras ajustada a la legislación de contratos del Estado y que permita al INIA alcanzar los objetivos de su actividad investigadora al menor coste posible”.

Como se ha detallado en el subapartado VI.C, en 1997 los gastos de funcionamiento vinculados a la actividad investigadora del Organismo continuaban tramitándose por los centros de investigación a través de libramientos “a justificar” a la Subdirección General de Investigación y Tecnología, sin que se hubiese establecido una política de compras y vulnerando la normativa reguladora de la contratación pública. Estos gastos se han incrementado considerablemente, pasando de los 191,5 millones de pesetas registrados en 1991 a los 320,6 millones de 1997.

7.7.- Recomendación e):

“La determinación objetiva y rigurosa de los gastos e ingresos a integrar en la cuenta de operaciones comerciales, evitando la elusión de la disciplina presupuestaria”.



El INIA continuaba en 1997 sin definir los criterios para la imputación de los gastos e ingresos a las operaciones comerciales. No obstante, al haber dejado de gestionar los Programas Nacionales de I+D imputados en 1991 a las operaciones comerciales, el volumen de gastos e ingresos comerciales de 1997 (unos importes de 257,8 y 264,8 millones de pesetas, respectivamente) había disminuido considerablemente en relación con los registrados en 1991 (unos gastos por importe de 986,1 millones de pesetas y unos ingresos por 954,6 millones).

7.8.- Recomendación f):

“El sometimiento en todos sus términos a la normativa reguladora de los pagos “a justificar”, estableciendo los registros preceptivos y justificando y aprobando las cuentas dentro de los plazos previstos en la citada normativa”.

Como se ha expuesto en el subapartado V.B, en el ejercicio de 1997 el INIA incumplía la normativa reguladora de los pagos “a justificar”, no contaba con registros que le permitieran conocer en cada momento la situación de los fondos librados “a justificar” y en el 44% de los libramientos del ejercicio las cuentas justificativas fueron rendidas fuera de los plazos previstos en la normativa.



VIII. CONCLUSIONES

8.1.- La Ley 13/1986, de 14 de abril, de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, preveía la aprobación (en un plazo no determinado) del reglamento de organización, funcionamiento y personal del INIA. A pesar de ello, dicha aprobación no había tenido lugar en 1997. Con posterioridad al periodo fiscalizado, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, estableció un plazo de un año para la aprobación de los estatutos de cada uno de los Organismos públicos de investigación. El estatuto del INIA fue aprobado por el Real Decreto 1.951/2000, de 1 de diciembre, con un año de retraso sobre el plazo establecido.

8.2.- Hasta junio de 1997 no se definió la composición del Consejo Rector del INIA, uno de los órganos de gobierno de los Organismos públicos de investigación según lo establecido en la citada Ley 13/1986.

A.- Respecto del control interno

8.3.- El INIA carecía de procedimientos de control interno adecuados para garantizar la fiabilidad de los registros y el desarrollo eficaz de su actividad. La fiscalización ha puesto de manifiesto numerosas deficiencias de gestión, que se resumen por áreas en los puntos 8.4 a 8.10.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Tesorería

8.4.- El control interno de la Caja pagadora de la Habilitación era muy deficiente, al carecer de registros que permitieran efectuar el seguimiento y control de sus operaciones.

8.5.- Las dos cuentas bancarias de esta Caja pagadora, abiertas en la banca privada, se utilizaron en condiciones distintas a las reguladas en la normativa y a las establecidas en las correspondientes autorizaciones de apertura concedidas por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

8.6.- La posible comisión de graves irregularidades en las operaciones realizadas por la Caja pagadora de la Habilitación fue detectada por la Secretaría General del INIA a finales de 1997. Por ello, el Subsecretario del MAPA encomendó a la Inspección General de Servicios del Departamento la realización de una inspección cuyo resultado se remitió a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal que, al observar indicios de alcance de caudales o efectos públicos, inició el oportuno procedimiento jurisdiccional de reintegro por alcance. Dicho procedimiento ha concluido con una sentencia condenatoria de 11 de diciembre de 2000, confirmada en apelación por la Sala de Justicia el 20 de julio de 2001.

Personal

8.7.- El procedimiento establecido hasta finales del ejercicio de 1997 para la liquidación y el pago de las cuotas de la Seguridad Social presentaba graves deficiencias. Como consecuencia de ello, no consta que en 1997 fuera abonado a la Tesorería Territorial de la Seguridad Social un importe de 12,6 millones de pesetas que había sido librado al Habilitado para el pago de las correspondientes cuotas.



Becarios

8.8.- El control de los gastos liquidados por las tres agencias colaboradoras a través de las cuales se efectuaba el pago a los becarios que desarrollaban su beca en centros de investigación extranjeros era muy deficiente. En efecto, dos de las agencias no remitieron la documentación justificativa de los gastos que habían efectuado por cuenta del INIA en 1997, un importe conjunto de 47,6 millones de pesetas, por lo que no ha quedado acreditada la efectiva realización de los mismos. Por su parte, no hay constancia de que el Organismo comprobase la documentación justificativa remitida por la tercera agencia.

Inmovilizado

8.9.- El INIA había encomendado en 1992 y 1997, a sendas empresas, la elaboración de un inventario de los elementos de su inmovilizado. A pesar de ello, el inventario existente a finales de 1997 presentaba graves deficiencias. En efecto, no incluía ni el inmovilizado inmaterial ni gran parte de los elementos del inmovilizado material adquiridos en 1997 y, por el contrario, incluía elementos que habían sido dados de baja. Además, el inventario no había sido conciliado con el valor del inmovilizado reflejado en la contabilidad del Organismo. Por su parte, no pudo verificarse la existencia física de la totalidad de los elementos de la muestra seleccionada en la fiscalización.

Ingresos

8.10.- Los procedimientos de control interno establecidos por el INIA sobre la facturación de los ingresos correspondientes a los trabajos de asesoramiento técnico, a la evaluación de sustancias



activas de productos fitosanitarios y a la concesión de licencias de explotación de las variedades vegetales de titularidad del INIA (que en 1997 generaron, en conjunto, unos ingresos de 59,6 millones de pesetas) no aseguraban que el Organismo facturara todos los ingresos que procedía ni que reclamara la totalidad de los importes adeudados.

B.- Respecto de la auditoría de los estados financieros

8.11.- En opinión del Tribunal de Cuentas, los estados financieros rendidos por el INIA no representan la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial del Organismo al 31 de diciembre de 1997 ni el resultado de sus operaciones durante el ejercicio fiscalizado. Esta opinión se sustenta en el número e importancia de las salvedades por incumplimiento de los principios y normas contables que le son de aplicación (véase el punto 3.3).

C.- Respecto del análisis de la ejecución presupuestaria

8.12.- En el análisis de la ejecución presupuestaria se pusieron de manifiesto deficiencias en la imputación a las correspondientes rúbricas del presupuesto de gastos por un importe de 1.240,7 millones de pesetas, lo que representa el 25% de las obligaciones reconocidas en el ejercicio. También estaban incorrectamente imputados ingresos por importe de 185 millones de pesetas, el 4% de los derechos reconocidos en el ejercicio.

8.13.- El INIA incumplió el principio de anualidad presupuestaria (artículo 63 del TRLGP) al haber aplicado al presupuesto del ejercicio de 1997 gastos de los ejercicios de 1998 y 1996, por importes de 29,3 y 2,2 millones de pesetas, respectivamente. Asimismo, incumplió el



artículo 61.8 del TRLGP al no haber contabilizado gastos comprometidos con cargo a los ejercicios de 1998 a 2000, por importe de 133,9 millones de pesetas.

D.- Respecto del cumplimiento de la legalidad

Contratación administrativa.

8.14.- En el análisis de una muestra de ocho expedientes de contratación administrativa se pusieron de manifiesto diversos incumplimientos de la normativa. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

a) En dos de los contratos analizados, los adjudicatarios no acreditaron estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social en el momento de la formalización del contrato, por lo que no podían contratar con la Administración.

b) La ejecución de uno de los contratos presentaba importantes deficiencias. A pesar de ello, el INIA abonó a la empresa adjudicataria el importe total acordado.

c) Del análisis de dos de los contratos analizados (uno de trabajos específicos y concretos no habituales y el otro de asistencia técnica), suscritos con la misma persona física, cabría deducir que se produjo una contratación laboral encubierta.

8.15.- El procedimiento de tramitación de los gastos de funcionamiento de los proyectos y otras actividades de investigación, a través de libramientos “a justificar” a la Subdirección General de Investigación y Tecnología y la adquisición individualizada de suministros para cada proyecto,



ha supuesto unos fraccionamientos del gasto que vulneran la normativa reguladora de la contratación pública. Como resultado de esta práctica, diez proveedores en materia de gastos de funcionamiento facturaron a la citada Subdirección, en el ejercicio de 1997, más de 5 millones de pesetas sin que el INIA hubiera suscrito el correspondiente contrato.

Pagos "a justificar"

8.16.- El Organismo libraba una parte considerable de sus gastos, un importe de 584,3 millones de pesetas en el ejercicio de 1997, por el procedimiento de pagos "a justificar", conculcando el carácter excepcional que para estos pagos establece el artículo 79 del TRLGP. Asimismo, incumplía lo dispuesto en este artículo al superar, en el 44% de los libramientos de 1997, los plazos establecidos para la justificación por las cajas pagadoras de la aplicación de las cantidades recibidas.

8.17.- El INIA infringió igualmente distintos preceptos de la normativa reguladora de estos pagos. Entre los incumplimientos cabe destacar los siguientes: la expedición de órdenes de pago a favor de cajas pagadoras que no habían justificado la inversión de los fondos percibidos con anterioridad; la ausencia del nombramiento expreso de los cajeros pagadores; y la falta de registros que permitieran al Organismo conocer la situación que en cada momento presentaban las órdenes de pago libradas "a justificar". Asimismo, incumplió las normas reguladoras de los pagos "a justificar", aprobadas por el Director General del INIA el 6 de febrero de 1997, al superar ampliamente, en casi todos los conceptos presupuestarios, los límites cuantitativos establecidos²⁰ y efectuar libramientos para conceptos no autorizados.

²⁰ Si se aceptara la interpretación del INIA manifestada en sus alegaciones (véase el Comentario a las alegaciones del punto 5.11), habría que concluir que incumplió el artículo 79.3 del TRLGP, al no establecer en sus normas reguladoras de los pagos "a justificar" límites cuantitativos por conceptos presupuestarios.



E.- Respecto del análisis de determinados aspectos de la gestión

Gestión de Programas de investigación

8.18.- En los presupuestos del INIA no estaba claramente especificado el importe destinado al Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario del MAPA, cuya ejecución correspondía al INIA y a las CC.AA., según lo previsto en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a las CC.AA. en materia de investigación agraria.

8.19.- En los ejercicios de 1996 y 1997 no se convocaron ayudas en el marco del Programa de Conservación y Utilización de Recursos Fitogenéticos del MAPA, incumplándose lo dispuesto en la Orden del MAPA de 23 de abril de 1993, por la que se creó el Programa. Dicha norma establecía que las convocatorias tendrían carácter anual.

8.20.- La convocatoria de ayudas del Proyecto Estratégico Movilizador de I+D en Apoyo de la Forestación, aprobada por la Orden del MAPA de 21 de febrero de 1996, no se resolvió hasta mayo de 1997, seis meses después de que finalizase el plazo de resolución del procedimiento.

Libramientos a favor de centros de investigación ajenos al INIA

8.21.- El control de la aplicación de los fondos percibidos por los beneficiarios de las ayudas concedidas en el marco de los Programas de investigación gestionados por el Organismo era muy deficiente, por los siguientes motivos:

- a) En las bases reguladoras de las ayudas del Programa de Conservación y Utilización



TRIBUNAL DE CUENTAS

de Recursos Fitogenéticos no se contemplaba la justificación por parte de los beneficiarios de la aplicación de los fondos percibidos, incumpliendo con ello el artículo 81.6 del TRLGP.

b) Ninguno de los beneficiarios de las ayudas de los Programas Sectorial y de Apoyo de la Forestación remitió al INIA la documentación exigida en las correspondientes convocatorias para justificar la aplicación de los fondos recibidos.

c) El procedimiento establecido por el INIA al margen de las convocatorias para verificar la aplicación de los fondos percibidos por las CC.AA. se limitaba a determinados fondos que representaban, tan sólo, el 15% de los recibidos por aquéllas en 1997. Además, el control de la justificación de una parte de estos fondos era muy deficiente, desconociendo el Organismo en esos casos las ayudas pendientes de justificación por cada CC.AA., lo que le impedía solicitar su reintegro.

8.22.- Alegando problemas de imputación presupuestaria, el Organismo no libró una ayuda por importe de 1,2 millones de pesetas que le había sido concedida al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Navarra en la convocatoria del Programa de Apoyo de la Forestación.

Comentarios a las alegaciones: Véanse los comentarios a las alegaciones al punto 6.12 c).

Gastos de investigación del INIA

8.23.- La cuantía de los gastos vinculados a la ejecución, por los centros del INIA, de los proyectos y otras actividades de investigación se determinaba en función de las ayudas aprobadas en las convocatorias de los Programas de investigación gestionados por el Organismo y de los ingresos que éste recibía para la ejecución de proyectos y otras actividades de



TRIBUNAL DE CUENTAS

investigación. Sin embargo, en 1997 se autorizaron unos gastos, por importe de 10,5 millones de pesetas, para la ejecución de dos proyectos que no habían sido aprobados en el marco de las correspondientes convocatorias.

Comentarios a las alegaciones: Véanse los comentarios a las alegaciones al punto 6.21 b).

8.24.- El procedimiento de gestión y tramitación de los gastos de funcionamiento de los proyectos y otras actividades de investigación, que sumaron en 1997 un importe de 320,6 millones de pesetas, además de vulnerar la normativa reguladora de la contratación pública como se ha indicado en la conclusión 8.15, era ineficiente por carecer el Organismo de una política racional de compras que favoreciese la obtención de los bienes y servicios a los mejores precios y condiciones posibles.

F.- Respecto del análisis del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal

8.25.- En 1997 persistían las deficiencias e irregularidades que afectaban a la gestión económico-financiera del INIA en 1991, al no haber adoptado el Organismo las medidas recomendadas por el Tribunal para corregirlas.



IX. RECOMENDACIONES

9.1.- A la vista de los resultados obtenidos en la presente fiscalización, el Tribunal considera que, sin más dilación, el INIA debería adoptar las medidas necesarias para corregir las deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en este Informe. Por ello, reitera las recomendaciones formuladas en el Informe de la fiscalización relativa al ejercicio de 1991:

a) El establecimiento de las medidas apropiadas que permitan al Organismo rendir sus cuentas al Tribunal en tiempo y forma, con la debida representatividad y obedeciendo a la normativa contable y presupuestaria que le es de aplicación.

b) La elaboración de un manual que defina las funciones y los procedimientos de las diferentes unidades que componen el Organismo, con objeto de garantizar un eficaz desarrollo de su actividad, diseñando e implantando las medidas necesarias para fortalecer su control interno.

c) El cumplimiento estricto de lo previsto en la normativa reguladora de la contratación pública como garantía del cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, rectores de la contratación pública.

d) El establecimiento de una política de compras ajustada a la normativa reguladora de la contratación pública y que permita al INIA alcanzar los objetivos de su actividad investigadora al menor coste posible.

e) La determinación objetiva y rigurosa de los gastos e ingresos a integrar en el resultado de operaciones comerciales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

f) El sometimiento en todos sus términos a la normativa reguladora de los pagos “a justificar”, estableciendo los registros preceptivos y justificando y aprobando las cuentas dentro de los plazos previstos en la citada normativa.

9.2.- Además, el INIA debería establecer las medidas necesarias para verificar la correcta aplicación de los fondos percibidos por los beneficiarios de las ayudas concedidas en el marco de los Programas de investigación que gestiona. Por otra parte, debería exigir, a las agencias con las que suscribió los oportunos convenios, la justificación documental de los pagos realizados en concepto de becas.

9.3.- Por último, se recomienda el establecimiento de medidas adecuadas de control interno que aseguren que todos los ingresos que corresponden al Organismo por la realización de trabajos y la prestación de servicios son facturados. Asimismo, se recomienda la implantación de mecanismos de seguimiento y control de los deudores por estos conceptos.

Madrid, 17 de octubre de 2001.

EL PRESIDENTE,

Fdo.: Ubaldo NIETO DE ALBA.



ÍNDICE DE CUADROS

<u>CUADRO</u>	<u>CONTENIDO</u>	<u>PÁGINA</u>
1	Diferencias entre los saldos contables y el inventario de inmovilizado material	21
2	Movimiento de las cuentas de inmovilizado inmaterial en el ejercicio de 1997.....	28
3	Movimiento de las cuentas de inmovilizado material en el ejercicio de 1997.....	30
4	Detalle de las operaciones comerciales. Ejercicio de 1997	38
5	Obligaciones incorrectamente imputadas. Ejercicio de 1997	43
6	Contratos suscritos en 1997.....	47



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS



ÍNDICE DE ANEXOS

<u>ANEXO</u>	<u>CONTENIDO</u>
I	Balance de situación al 31/12/1997
II	Cuenta del resultado económico-patrimonial. Ejercicio de 1997
III	Estado de liquidación del presupuesto. Liquidación del presupuesto de gastos. Ejercicio de 1997
IV	Estado de liquidación del presupuesto. Liquidación del presupuesto de ingresos. Ejercicio de 1997
V	Estado de liquidación del presupuesto. Resultado de operaciones comerciales. Ejercicio de 1997
VI	Estado de liquidación del presupuesto. Resultado presupuestario. Ejercicio de 1997
VII	Desglose de ingresos. Subgrupos 70 y 75
VIII	Programas de investigación gestionados por el INIA. Ayudas aprobadas para el ejercicio de 1997
IX	Principales proveedores en materia de gastos de funcionamiento



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXO I: BALANCE DE SITUACIÓN AL 31/12/1997

ACTIVO

(pesetas)

A) INMOVILIZADO			12.706.680.970
II. Inmaterial		6.431.702.384	
III. Material		6.274.978.586	
C) ACTIVO CIRCULANTE			2.431.745.422
II. Deudores		1.343.564.094	
1. Deudores presupuestarios	1.331.595.087		
2. Deudores no presupuestarios	1.100.145		
4. Administraciones públicas	278.212		
5. Otros deudores	10.590.650		
III. Inversiones financieras temporales		(497.414)	
IV. Tesorería		1.088.678.742	
TOTAL GENERAL			15.138.426.392

PASIVO

(pesetas)

A) FONDOS PROPIOS			14.761.175.247
I. Patrimonio		8.902.222.987	
III. Resultados de ejercicios anteriores		4.011.125.661	
IV. Resultados del ejercicio		1.847.826.599	
D) ACREEDORES A CORTO PLAZO			377.251.145
III. Acreedores		377.251.145	
1. Acreedores presupuestarios	141.006.754		
2. Acreedores no presupuestarios	125.000		
4. Administraciones públicas	93.664.204		
5. Otros acreedores	142.373.066		
6. Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo	82.121		
TOTAL GENERAL			15.138.426.392

ANEXO II: CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL. EJERCICIO DE 1997

(pesetas)

DEBE			HABER		
A) GASTOS			B) INGRESOS		5.414.961.775
2. Aprovisionamientos			1. Ventas y prestaciones de servicios		
a) Consumo de mercaderías	(32.124.995)	257.809.003	b) Prestaciones de servicios	265.508.102	264.760.102
b) Consumo de materias primas y otras materias consumibles	289.933.998		c) Devoluciones y "rappels" sobre ventas	(748.000)	
3. Otros gastos de gestión ordinaria		2.730.097.040	3. Otros ingresos de gestión ordinaria		16.545.066
a) Gastos de personal	2.018.034.769		b) Reintegros	11.680.008	
b) Prestaciones sociales	211.106		d) Otros ingresos de gestión	2.965.007	
c) Otros gastos de gestión	711.851.165		e) Otros intereses e ingresos asimilados	1.900.051	
4. Transferencias y subvenciones		519.822.677	4. Transferencias y subvenciones		4.993.378.399
a) Transferencias corrientes	128.522.048		a) Transferencias corrientes	2.747.299.739	
b) Subvenciones corrientes	19.360.000		b) Subvenciones corrientes	120.250.000	
c) Transferencias de capital	371.940.629		c) Transferencias de capital	2.125.828.660	
5. Pérdidas y gastos extraordinarios		59.406.456	5. Ganancias e ingresos extraordinarios		140.278.208
d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios	59.406.456		d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios	140.278.208	
AHORRO		1.847.826.599			

ANEXO III: ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. EJERCICIO DE 1997

(pesetas)

CAP.	DENOMINACIÓN	CRÉDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CRÉDITOS DEFINITIVOS (3) = (1) + (2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (4)
1	GASTOS DE PERSONAL	2.134.336.000	128.486.561	2.262.822.561	2.018.245.875
10	Altos cargos	7.449.000	0	7.449.000	7.447.542
12	Funcionarios	1.218.605.000	6.799.518	1.225.404.518	1.077.837.602
13	Laborales	425.130.000	85.751.977	510.881.977	452.074.243
15	Incentivos al rendimiento	71.372.000	9.258.000	80.630.000	80.625.729
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	411.780.000	26.677.066	438.457.066	400.260.759
2	GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	752.805.000	13.511.420	766.316.420	711.851.165
20	Arrendamientos y cánones	137.562.000	-33.360.000	104.202.000	104.068.338
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	123.127.000	17.815.612	140.942.612	135.866.739
22	Material, suministros y otros	431.680.000	35.125.084	466.805.084	422.681.896
23	Indemnizaciones por razón del servicio	41.096.000	-6.069.276	35.026.724	35.026.641
24	Gastos de publicaciones	19.340.000	0	19.340.000	14.207.551
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	133.300.000	16.425.000	149.725.000	147.882.048
44	A empresas públicas y otros entes públicos	13.000.000	800.000	13.800.000	13.800.000
48	A familias e instituciones sin fines de lucro	2.000.000	3.560.000	5.560.000	5.560.000
49	Al exterior	118.300.000	12.065.000	130.365.000	128.522.048
6	INVERSIONES REALES	1.545.300.000	179.318.672	1.724.618.672	1.673.115.117
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento de los servicios	344.400.000	100.155.665	444.555.665	416.380.075
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento de los servicios	38.300.000	0	38.300.000	36.753.946
64	Gastos de inversiones de carácter inmaterial	1.162.600.000	79.163.007	1.241.763.007	1.219.981.096
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	360.900.000	40.109.988	401.009.988	371.940.629
74	A empresas públicas y otros entes públicos	0	70.840.000	70.840.000	70.405.000
78	A familias e instituciones sin fines de lucro	360.900.000	-30.730.012	330.169.988	301.535.629
8	ACTIVOS FINANCIEROS	4.000.000	0	4.000.000	3.999.599
83	Concesión de préstamos fuera del Sector Público	4.000.000	0	4.000.000	3.999.599
	TOTAL	4.930.641.000	377.851.641	5.308.492.641	4.927.034.433

ANEXO IV: ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS. EJERCICIO DE 1997
(pesetas)

CAP.	DENOMINACIÓN	PREVISIONES INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	PREVISIONES DEFINITIVAS (3) = (1) + (2)	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (4)
3	TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	31.302.000	0	31.302.000	13.945.015
33	Venta de bienes	1.302.000	0	1.302.000	778.289
38	Reintegros de operaciones corrientes	30.000.000	0	30.000.000	11.680.008
39	Otros ingresos	0	0	0	1.486.718
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.776.250.000	99.886.044	2.876.136.044	2.867.549.739
40	De la Administración del Estado	2.736.250.000	69.417.098	2.805.667.098	2.821.642.702
41	De OO.AA. administrativos	0	1.043.562	1.043.562	1.043.562
43	De OO.AA. comerciales, industriales o financieros	0	801.000	801.000	801.000
45	De CC.AA.	0	3.096.306	3.096.306	3.096.306
46	De Corporaciones Locales	0	3.028.000	3.028.000	3.028.000
47	De empresas privadas	0	7.204.005	7.204.005	16.578.508
49	Del exterior	40.000.000	15.296.073	55.296.073	21.359.661
5	INGRESOS PATRIMONIALES	212.889.000	58.536.937	271.425.937	2.600.051
52	Intereses de depósito	0	0	0	1.900.051
54	Rentas de bienes inmuebles	0	0	0	700.000
57	Resultados de operaciones comerciales	10.000.000	8.519.000	18.519.000	0
58	Variación del fondo de maniobra	202.889.000	50.017.937	252.906.937	0
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.906.200.000	219.428.660	2.125.628.660	2.125.828.660
70	De la Administración del Estado	1.906.200.000	116.823.297	2.023.023.297	2.023.023.297
73	De OO.AA. comerciales, industriales o financieros	0	11.993.600	11.993.600	11.993.600
74	De otros entes públicos	0	468.878	468.878	468.878
75	De CC.AA.	0	17.131.254	17.131.254	17.331.254
76	De Corporaciones Locales	0	6.972.000	6.972.000	6.972.000
77	De empresas privadas	0	15.737.651	15.737.651	15.737.651
78	De familias e instituciones sin fines de lucro	0	11.045.130	11.045.130	11.045.130
79	Del exterior	0	39.256.850	39.256.850	39.256.850
8	ACTIVOS FINANCIEROS	4.000.000	0	4.000.000	6.506.297
83	Reintegro de préstamos concedidos fuera del Sector Público	4.000.000	0	4.000.000	6.506.297
	TOTAL	4.930.641.000	377.851.641	5.308.492.641	5.016.429.762

ANEXO V: ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO
RESULTADO DE OPERACIONES COMERCIALES. EJERCICIO DE 1997

(pesetas)

DEBE			HABER		
	IMPORTE			IMPORTE	
	ESTIMADO	REALIZADO		ESTIMADO	REALIZADO
COMPRAS NETAS	200.000.000	257.809.003	VENTAS NETAS	215.000.000	264.760.102
RESULTADO POSITIVO	15.000.000	6.951.099			
TOTAL	215.000.000	264.760.102	TOTAL	215.000.000	264.760.102

**ANEXO VI: ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO.
RESULTADO PRESUPUESTARIO. EJERCICIO DE 1997**

(pesetas)

CONCEPTOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (1)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (2)	IMPOTES (3)=(1)-(2)
1. Operaciones no financieras	5.009.923.465	4.923.034.834	86.888.631
2. Operaciones con activos financieros	6.506.297	3.999.599	2.506.698
3. Operaciones comerciales	264.760.102	257.809.003	6.951.099
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO	5.281.189.864	5.184.843.436	96.346.428
II. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS			
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO			96.346.428

ANEXO VII: DESGLOSE DE INGRESOS. SUBGRUPOS 70 Y 75

(miles de pesetas)

CONCEPTO	INGRESOS COMERCIALES	INGRESOS PRESUPUESTARIOS					TOTAL
		705-708 (Prestaciones de servicios) (1)	750 (Transf. corrientes) (2)	751 (Subv. corrientes) (3)	755 (Transf. de capital) (4)	(5)=(2+3+4)	
I.- Transferencias y subvenciones del MAPA			2.624.393	120.250	1.906.200	4.650.843	4.650.843
II.- Subvenciones recibidas	44.415		64.377		93.127	157.504	201.919
De la Unión Europea	32.883		21.360		39.257	60.617	93.500
De la CICYT	11.532		2.226		26.359	28.585	40.117
De la Dirección General de Enseñanzas Superiores (MEC)			36.894		4.000	40.894	40.894
De otras entidades.			3.897		23.511	27.408	27.408
III.- Ingresos derivados de convenios	27.525		46.028		120.419	166.447	193.972
Con el MAPA	731		34.071		71.728	105.799	106.530
Con otras entidades	26.794		11.957		48.691	60.648	87.442
IV.- Otros ingresos	40.970		12.502		6.082	18.584	59.554
Trabajos a empresas	18.187				4.082	4.082	22.269
Licencias de explotación de variedades vegetales	14.329						14.329
Evaluación de sustancias activas de productos fitosanitarios	4.532		12.502		2.000	14.502	19.034
Otros	3.922						3.922
V.- Ingresos para otros centros	151.850						151.850
TOTAL = (I+II+III+IV+V)	264.760		2.747.300	120.250	2.125.828	4.993.378	5.258.138

Fuente: Contabilidad del Organismo. Elaboración del Tribunal de Cuentas.

ANEXO VIII: PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN GESTIONADOS POR EL INIA
AYUDAS APROBADAS PARA EL EJERCICIO DE 1997

(miles de pesetas)

DESTINATARIO	SECTORIAL				RECURSOS FITOGENÉTICOS (4)	APOYO A LA FORESTACIÓN (5)	TOTAL (6)=(1+2+3+4+5)
	PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN (1)	PROYECTOS DE DEMOSTRACIÓN (2)	DOCUMENTACIÓN CIENTÍFICA (3)				
CC.AA.	740.647	17.468	44.998		76.211	30.625	909.949
INIA	147.623	1.322			24.033	21.658	194.636
Universidades	32.246	409			22.622	12.914	68.191
CSIC	8.493				11.979	737	21.209
CIEMAT	720						720
Otros						1.000	1.000
TOTAL	929.729	19.199	44.998		134.845	66.934	1.195.705

Fuente: Resoluciones de concesión de las ayudas. Elaboración del Tribunal de Cuentas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ANEXO IX: PRINCIPALES PROVEEDORES EN MATERIA DE GASTOS DE
FUNCIONAMIENTO**

(miles de pesetas)

PROVEEDOR	TIPO DE SUMINISTRO	IMPORTE FACTURADO 1997
A	Material científico de laboratorio, reactivos y colorantes	13.156
B	Material de laboratorio y clínico	7.473
C	Material de laboratorio y clínico. Reparaciones	7.316
D	Material de laboratorio, aparatos científicos, productos químicos y reactivos	6.569
Subtotal	Material de laboratorio, material clínico, reactivos, etc.	34.514
E	Productos químicos y farmacéuticos	8.506
F	Productos químicos, material biológico	6.950
G	Productos químicos	6.212
H	Productos químicos, material biológico	5.354
Subtotal	Productos químicos, biológicos, farmacéuticos, etc.	27.022
I	Piensos	7.664
Subtotal	Piensos	7.664
J	Repuestos, piezas y reparaciones	12.780
Subtotal	Repuestos, piezas y reparaciones	12.780
	TOTAL	81.980

Fuente: Base de datos de la Subdirección General de Investigación y Tecnología.