

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 552

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS CENTROS E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 25 de abril de 2000, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS CENTROS E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, y ha acorcado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

I N D I C E

I. CONSIDERACIONES GENERALES 1
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 1
I.2. FINES, ORGANIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO 1
I.3. OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN 4
I.4. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 4
I.5. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES Y RECONVERSIÓN EN EUROS 4
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 5
II.1. SISTEMA DE INFORMACIÓN CONTABLE 5
II.2. GASTOS DE PERSONAL 7
II.2.1. Descripción de los efectivos de personal 7
II.2.2. Descripción del sistema de retribuciones 8
II.2.3. Autorización y disposición del gasto 10
II.2.4. Nóminas: tipos, elaboración justificación y fiscalización 10
II.2.5. Realización de los pagos 12
II.2.6. Justificación de las órdenes de pago 12
II.2.7. Evaluación de los procedimientos 12
II.3. GESTIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES E INVERSIONES REALES 13
II.3.1. Competencias para la autorización y disposición de gastos 13
II.3.2. Procedimientos de gestión 14
II.3.2.1. Productos alimenticios 15
II.3.2.2. Productos farmacéuticos. 16
II.3.2.3. Asistencia sanitaria 18
II.3.2.4. Mantenimiento integral 19
II.3.2.5. Otros suministros 20
II.3.2.6. Gastos de vestuario, equipo y calzado 20
II.3.2.7. Inversiones reales 21
II.3.2.7.1. Obras 22
II.3.2.7.2. Equipamiento 23
II.3.2.7.3. Material informático 24
II.3.3. Evaluación de los procedimientos 24
II.4. INGRESOS 26
II.4.1. Ingresos por ventas de tarjetas telefónicas 27
II.4.2. Ingresos por la cesión del uso de viviendas 27
II.4.3. Ingresos por cánones de cafetería 28
II.4.4. Ingresos de economatos 29
II.4.5. Evaluación de los procedimientos 30
II.5. TESORERIA 31
II.5.1. Descripción de los procedimientos 31
II.5.2. Evaluación de los procedimientos 32
II.6. CONTROL DE LOS BIENES INVENTARIABLES. 32
II.6.1. Descripción de los procedimientos 32
II.6.2. Evaluación de los procedimientos 34
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 34
III.1. CONCLUSIONES 34
III.2. RECOMENDACIONES 37

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN ESTE INFORME

DGIP	- Dirección General de Instituciones Penitenciarias
SIC	- Sistema de Información Contable
PGCP	- Plan General de Contabilidad Pública
OATPP	- Organismo Autónomo Trabajos y Prestaciones Penitenciarias
NEDAES	- Nómina Estándar Descentralizada de la Administración del Estado
IT	- Incapacidad Temporal
DGTPF	- Dirección General del Tesoro y Política Financiera

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le otorga la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización de los procedimientos de control de la gestión económico-financiera de los Centros e Instituciones Penitenciarias, cuyos resultados se contienen en el presente informe.

La fiscalización se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal en ejecución del Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2000 y cuyas directrices técnicas fueron aprobadas por el Pleno el 27 de septiembre de 2000.

I.2. FINES, ORGANIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO

La Ley Orgánica, 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, establece, en cumplimiento del artículo 25.2 de la Constitución Española, que las Instituciones Penitenciarias tienen como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados. Igualmente tienen a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados.

La gestión económico-financiera tiene su reflejo presupuestario en el programa 144A -en la actualidad 222E- "Centros e Instituciones Penitenciarias". La Dirección General de Instituciones Penitenciarias (DGIP) del Ministerio del Interior es el órgano directivo encargado de su ejecución.

La DGIP, cuyo titular tiene rango de Subsecretario, se estructura a través de las siguientes Unidades con nivel orgánico de Subdirección General:

a) Subdirección General de Gestión Penitenciaria.
b) Subdirección General de Sanidad Penitenciaria.
c) Subdirección General de Personal de Instituciones Penitenciarias.
d) Subdirección General de Servicios Penitenciarios.
e) Inspección Penitenciaria.

Asimismo existe un Gabinete Técnico, con nivel de Subdirección General.

De estas Subdirecciones las que tienen un papel más activo en la gestión económico-financiera de los Centros penitenciarios son la Subdirección General de Servicios Penitenciarios que, entre otras funciones, tiene atribuida la gestión

económica y financiera de la DGIP, la ejecución de los presupuestos de gasto, la preparación y tramitación de los expedientes de contratación y la administración y gestión patrimonial de los inmuebles y equipamientos adscritos a la DGIP; la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, responsable de la planificación, organización y dirección de las actividades tendentes al mantenimiento y mejora de la higiene y de la salud y, en especial, el establecimiento de sistemas de información sanitaria y de vigilancia epidemiológica de las enfermedades prevalentes en el medio penitenciario, así como de prevención, tratamiento y rehabilitación de drogodependencias; y la Subdirección de Personal de Instituciones Penitenciarias, encargada de la administración y gestión del personal que presta servicios en los Centros y servicios dependientes de la Dirección General, de la elaboración de previsiones de necesidades de personal y gasto para atenderlas, de la elaboración y propuesta de modificación de la relación de puestos de trabajo, así como de la selección, provisión, formación y perfeccionamiento del citado personal.

La organización de los Centros penitenciarios viene recogida en el Titulo XI del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, estableciendo una serie de órganos unipersonales (Director, Subdirectores, Administrador, Jefe de Servicios) y de órganos colegiados.

El Director ostenta la representación del Centro y sus atribuciones están recogidas en el artículo 280.2. del citado Reglamento. En virtud de la Orden del Ministerio del Interior de 30 de diciembre de 1997, por la que se modifica la delegación a favor de los Directores o Gerentes de Centros penitenciarios efectuada por Orden de 6 de junio de 1996, los Directores ejercen por delegación del Ministro del Interior las atribuciones que posteriormente se exponen.

El Administrador, con rango de subdirector, tiene, entre otras, las siguientes funciones: Dirigir los servicios administrativos del Establecimiento, sin perjuicio de la supervisión del Director; extender los talones de las cuentas bancarias del Centro junto con la firma mancomunada del Director o de su suplente; cuidar, junto con el Director, de los niveles de calidad y coste de los bienes y servicios destinados al Centro, de acuerdo con las instrucciones del Centro directivo; efectuar las transferencias de los saldos de peculio (cantidades de dinero de los reclusos) en los supuestos establecidos; rendir las cuentas ante los órganos competentes con el visado del Director y el informe de la Junta Económico-Administrativa.

En cada Establecimiento penitenciario, según el Reglamento Penitenciario, existirán los siguientes órganos colegiados:

a) Consejo de Dirección.
b) Junta de Tratamiento.
c) Comisión Disciplinaria.
d) Junta Económico-Administrativa.

La Junta Económico-Administrativa es el órgano colegiado encargado de la supervisión de la gestión de personal, económico-administrativa, presupuestaria y contable del Establecimiento. Está presidida por el Director e integrada además por el Administrador, el Subdirector médico, el Subdirector de personal, un jurista del Centro y por el Coordinador de Formación Ocupacional y Producción o el Coordinador de los Servicios Sociales, cuando sean convocados por el Director.

A 31 de diciembre de 1999 existían 68 Establecimientos penitenciarios dependientes de la DGIP distribuidos por todo el territorio nacional con la excepción de Cataluña, Comunidad Autónoma a la que fueron transferidas las competencias en materia penitenciaria mediante el Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre. El número de internos se acercaba a 40.000.

Los Centros e Instituciones Penitenciarias en el ámbito económico-financiero se rigen por lo establecido en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y demás disposiciones que son de aplicación a la Administración General del Estado.

A continuación se presenta la ejecución del programa presupuestario 144A "Centros e Instituciones Penitenciarias" del ejercicio 1999:

(millones de pesetas)

Capítulo	Créditos Iniciales	Modificaciones netas	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas
1	59.806	20	59.826	59.361
2	17.452	5.905	23.357	22.971
3	1	19	20	20
4	235	-97	138	126
6	1.271	627	1.898	1.894
8	2	0	2	0
Total	**78.767**	**6.474**	**85.241**	**84.372**

(euros)

Capítulo	Créditos Iniciales	Modificaciones netas	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas
1	359.441.299,15	120.202,42	359.561.501,57	356.766.795,28
2	104.888.632,46	35.489.764,76	140.378.397,22	138.058.490,50
3	6.010,12	114.192,30	120.202,42	120.202,42
4	1.412.378,44	-582.981,74	829.396,70	757.275,25
6	7.638.863,85	3.768.345,89	11.407.209,74	11.383.169,26
8	12.020,25	--	12.020,25	--
Total	**473.399.204,27**	**38.909.523,63**	**512.308.727,90**	**507.085.932,71**

I.3. OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

Los trabajos de fiscalización persiguen como objetivo emitir una opinión sobre los procedimientos de control de la gestión económico-financiera de los Centros e Instituciones Penitenciarias.

El periodo fiscalizado, por la propia naturaleza del tipo de fiscalización del que se trata, no se puede circunscribir a un año natural concreto. En las propias directrices técnicas el ámbito temporal se definió como "los procedimientos vigentes en el año en curso". No obstante, con el objeto de determinar el periodo al que se refieren los procedimientos analizados, cabe destacar que los trabajos de la presente fiscalización se desarrollaron entre la aprobación de las citadas directrices y el tercer trimestre del año 2001.

I.4. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización ha comprendido las áreas de gestión de gastos e ingresos, tesorería, sistemas de registro de las operaciones y procedimientos de control de los bienes inventariables.

Los trabajos se han realizado en el propio Tribunal de Cuentas, en los Servicios Centrales de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, y en tres Establecimientos Penitenciarios.

Los procedimientos utilizados han sido aquellos que han permitido llegar a un conocimiento preciso de los sistemas implantados para el control de la gestión económico-financiera de los Centros e Instituciones Penitenciarias, que han consistido, principalmente, en el examen de su normativa reguladora y en la realización de entrevistas con los responsables de los distintos Órganos. Asimismo, se han realizado pruebas de cumplimiento para verificar que los controles son aplicados efectiva y uniformemente y se ha remitido un cuestionario a 35 Centros penitenciarios.

I.5. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES Y RECONVERSIÓN EN EUROS

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al actual Ministro del Interior y a su antecesor en el cargo. Presentó alegaciones la Subsecretaria del Ministerio. Lo manifestado en éstas no modifica el contenido del anteproyecto de informe. En ellas se manifiesta, en general, la implantación de procedimientos nuevos para mejorar en el futuro próximo su gestión.

Finalmente, hay que señalar que todos los datos financieros que figuran en el proyecto en la unidad monetaria "pesetas" se han consignado también en la unidad monetaria "euros". Así, los datos monetarios que figuran en pesetas y millones de pesetas se han reconvertido en Euros.[1]

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. SISTEMA DE INFORMACIÓN CONTABLE

Además del Sistema de Información Contable (SIC) establecido con carácter general en la Administración General del Estado y del sistema contable de las cajas pagadoras, la DGIP tiene implantado en los Centros un sistema auxiliar cuya finalidad fundamental es la de servir de instrumento de control adicional de la actividad económico-financiera de los Centros penitenciarios por parte de los Servicios Centrales.

El anterior Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, sirvió de base para el establecimiento del citado sistema auxiliar. Así, este Reglamento disponía que los Centros llevarían por el sistema de partida doble la cuenta y razón de sus ingresos y gastos y de cuantos hechos económicos realizasen y determinaba los libros de contabilidad a confeccionar.

Los Administradores de los establecimientos deben rendir mensualmente al Centro directivo la Cuenta de Caja, que comprende todos los movimientos de tesorería del período, así como las existencias iniciales y finales, acompañada del Balance de comprobación de sumas y saldos.

La justificación de los movimientos debe realizarse mediante una relación de las cantidades ingresadas y otra de las cantidades pagadas certificadas por el Administrador, con el visto bueno del Director. Las existencias de metálico y valores que figuren en el Balance deberán tener por justificación la copia, también autorizada, del arqueo de caja de la fecha en que se rinda la cuenta. El saldo de las cuentas bancarias del Establecimiento constará por documento de la Entidad bancaria.

[1] Con carácter general, se han aplicado los siguientes criterios: los datos recogidos en los cuadros se han expresado en millones de pesetas (y en €); los datos que figuran en el texto superiores a 99.999.999 pesetas (601.012,10 €) han sido redondeados a millones de pesetas (y en €); y, por último, los datos recogidos en el texto inferiores o iguales a 99.999.999 pesetas (601.012,10 €) han sido expresados en pesetas (y en €).

Para desarrollar el sistema contable la DGIP elaboró un Plan Contable adaptado del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP). En el Plan la contabilidad se divide en dos sectores:

a) Contabilidad presupuestaria.

b) Contabilidad de tesorería, que facilita el control de los fondos recibidos por el Establecimiento para su custodia, bien por ser fondos de terceros (peculio y pabellones) o fondos gestionados por otras unidades orgánicas del Centro (economato) o en razón de su finalidad concreta.

Asimismo, se elaboró en 1993 un programa informático para su desarrollo que tuvo que abandonarse al no superar el llamado "efecto 2000", sin que se haya abordado, hasta la fecha, la confección de otro que lo sustituya. Por este motivo, los Centros han recurrido a diferentes programas de contabilidad con los cuales solventar esta carencia.

Respecto al sistema de información contable cabe realizar las siguientes observaciones:

1º) A pesar del esfuerzo de normalización contable realizado por la DGIP, en la práctica la contabilidad auxiliar desarrollada por los Centros no es homogénea ni recoge la totalidad de las operaciones de naturaleza económica efectuadas, estando enfocada fundamentalmente a la elaboración de la Cuenta de Caja, es decir de un estado de tesorería. Así, según se desprende del examen de los balances de comprobación rendidos, es escaso el número de ellos que refleja las operaciones relativas a gastos de personal y de gastos en firme en general, o que utilice las cuentas de control presupuestario y de inmovilizado. La mitad de los Centros emplea una codificación de las cuentas diferente a la establecida en el Plan o no utiliza ninguna y aquellos Centros que recogen su inmovilizado utilizan sólo una cuenta genérica.

2º) La citada Cuenta de Caja supone una duplicidad en la elaboración de estados financieros para el control de la actividad económica de los Centros, habida cuenta de que su contenido no difiere sustancialmente del de los Estados de Tesorería que deben elaborar las Cajas pagadoras, al margen de su diferente periodicidad en la rendición. La obligación de la elaboración de los Estados de Tesorería viene recogida en Real Decreto 725/1989, sobre anticipos de Caja Fija; sin embargo, la obligación de elaboración de la Cuenta de Caja se recogía en el anterior Reglamento Penitenciario que fue expresamente derogado por el actual.

3º) La duplicidad aludida en el apartado anterior provoca que los Estados de Situación de Tesorería no sean revisados, utilizándose únicamente las Cuentas de Caja para el control de la gestión económica.

4º) Los Estados de Situación de Tesorería son enviados a la Subdirección General de Servicios Penitenciarios, la cual, una vez recopilados los de todos los Centros, los remite a la Unidad Central de Pagos del Ministerio. Estos Estados se han emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Orden de 26 de julio de 1989, por la que se dictan normas para el desarrollo y la aplicación del Real Decreto 725/1989, y en el modelo aprobado en la disposición segunda de la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la instrucción de operativa a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aunque al menos la mitad se han remitido con posterioridad al plazo establecido para ello. Sólo algunos Centros reflejan en los Estados, además de las cuentas relacionadas con el pago de haberes y la operativa de los anticipos de caja fija, las relativas a peculio, otros fondos y economato, incumpliendo el artículo 8 de la Orden de 26 de julio de 1989 en relación con el artículo 5.1 de la Orden de 23 de diciembre de 1987, en los que se establece que dichos estados comprenderán la totalidad de los ingresos y pagos en su ámbito. Esta exigencia obliga a incluir aquellos que, como los de peculio, se reciban en custodia. En general, no se adjuntan extractos de las cuentas bancarias, incumpliendo lo dispuesto en el apartado 5.2 de la Orden de 23 de diciembre de 1987, sino únicamente certificaciones bancarias de saldo a fin del trimestre. En cuanto al saldo de Caja, su justificación es confusa, en ocasiones, al remitirse una única acta de arqueo con los fondos existentes en las distintas cajas (administración, otros fondos o peculio).

II.2. GASTOS DE PERSONAL

II.2.1. Descripción de los efectivos de personal

De acuerdo con la Ley 39/1970, de 22 de diciembre, sobre reestructuración de los cuerpos penitenciarios, modificada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y con la Ley 36/1977, de 23 de mayo, sobre ordenación de los cuerpos especiales penitenciarios y creación del de ayudante de Instituciones Penitenciarias, los Cuerpos de funcionarios de Instituciones Penitenciarias son los siguientes: Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias (Grupo A), Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria (Grupo A), Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias (Grupo B), Cuerpo de Ayudantes Técnicos Sanitarios de Instituciones Penitenciarias (Grupo B), Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias -Escala Femenina y Escala Masculina- (Grupo C) y Cuerpo de Capellanes de Instituciones Penitenciarias (Grupo C).

El siguiente cuadro muestra la dotación de la RPT por grupos a 31 de diciembre de 2000:

GRUPOS	DOTACIÓN
GRUPO A	1.052
GRUPOS AB	255
GRUPO B	961
GRUPOS BC	2.059
GRUPO C	13.723
TOTAL	18.050

Los efectivos de personal funcionario en los Centros penitenciarios, a esa fecha, ascendían a 15.928 funcionarios (764 del grupo A, 1.503 del grupo B y 13.661 grupo C), de los que 222 eran interinos, con lo que las plazas no cubiertas a esa fecha ascendían a 2.122.

En cuanto al personal laboral, la Relación de Puestos de Trabajo de Personal Laboral recogía 1.288 plazas mientras que, en diciembre de 2000, los efectivos ascendían a 1.173, siendo, por tanto, 115 las plazas no ocupadas.

La selección y provisión de puestos de trabajo se ajustan a los procedimientos establecidos para la Función Pública. La provisión de los puestos de Director, Administrador y Subdirector es por libre designación y la del resto por concurso.

II.2.2. Descripción del sistema de retribuciones

Las retribuciones del personal que presta sus servicios en Centros e Instituciones Penitenciarias se regulan por la normativa general de la Función Pública. A continuación, por sus características especiales, se analizan los complementos de productividad, la ayuda social y los gastos de transporte de personal.

a) Complementos de productividad

La fijación y distribución del complemento de productividad y de otros incentivos al rendimiento son competencias del Director General de Instituciones Penitenciarias. La Instrucción 9/1997 del Director General de Instituciones Penitenciarias de 13 de junio de 1997, modificada parcialmente por la Instrucción 4/99 de la DGIP, de 25 de febrero, regula la asignación del complemento de productividad, distinguiendo los siguientes programas:

a.1) Productividad de los servicios periféricos del personal directivo y predirectivo

Es de aplicación a los funcionarios que desempeñan su servicio en los siguientes puestos de trabajo: Director, Gerente, Subdirector, Administrador, Coordinador Territorial del Organismo Autónomo Trabajos y Prestaciones Penitenciarias (OATPP), Jefe de Servicios Médicos y Jefe de Servicio. Su cuantía se determina en función de una base fija mensual para cada uno de los puestos citados a la que, en su caso, se

deduce el importe resultante de aplicar una formula matemática predeterminada, por los días no trabajados por incapacidad temporal.

a.2) Programa de productividad de módulos especiales

Va dirigida a los funcionarios que desempeñen sus servicios en los Departamentos y Módulos que trimestralmente se determina por resolución de la DGIP.

a.3) Guardias sanitarias

Corresponde a las guardias de presencia física y guardias de presencia localizada realizadas por el personal facultativo y A.T.S. de los Centros.

En las tres modalidades anteriormente descritas los directores de los establecimientos formulan con periodicidad mensual o trimestral, según el caso, las propuestas en los modelos establecidos, remitiéndolas a la Subdirección General de Personal de Instituciones Penitenciarias. Dicha Subdirección General, una vez comprobadas las propuestas, las eleva a la consideración del Director General de Instituciones Penitenciarias y, posteriormente, da traslado de la resolución adoptada al Administrador-Habilitado para su inclusión en nómina.

Por la Instrucción del Director General de Instituciones Penitenciarias 12/99, de 15 de octubre, se aprobó el programa de productividad vinculado al rendimiento y a la calidad en el servicio de los funcionarios y del personal laboral como consecuencia del apartado segundo del Pacto suscrito el 18 de septiembre de 1999 entre la Administración Penitenciaria y los sindicatos ACAIP, CIS-CSIF, CC.OO y CIG, para mejora del rendimiento y reducción del absentismo. Esta Instrucción ha tenido su desarrollo en la Orden de la Subdirección de Personal de 19 de octubre de 1999, en la que se establecen los criterios y procedimientos de este programa de productividad.

El absentismo se controla por el departamento de personal de los Centros. Los importes que cuentan con la aprobación del Director General de Instituciones Penitenciarias se comunican a Habilitación a efectos de confección de nómina y se introducen manualmente. Las cantidades no asignadas a consecuencia del absentismo de cada trabajador generan una bolsa mensual la cual se distribuye cada mes de forma lineal.

b) Acción social

Su gestión está centralizada en la DGIP (Servicio de Relaciones Laborales). Es aquí donde se elaboran las bases, se reciben las solicitudes y se deciden las ayudas de acuerdo con el Plan de Acción Social acordado para cada año en la Comisión Paritaria de Acción Social.

Una vez finalizado el proceso, valorados los méritos y las reclamaciones alegadas por los interesados y previa propuesta de la Comisión Paritaria de Acción Social la Subdirección aprueba las listas definitivas de los programas, procediendo a su envío a los Centros (los Centros deben remitir acuse de recibo de la documentación y fecha de exposición en el tablón de anuncios).

La habilitación de cada Centro penitenciario elabora la nómina correspondiente a los diversos programas de acción social (una para personal funcionario y otra para el laboral) con base en las listas remitidas. El pago a los perceptores se realiza de forma centralizada a través de una cuenta bancaria específica habilitada en el Banco de España para estos pagos.

c) Transporte de personal

Los gastos de transporte de personal se derivan del Acuerdo suscrito el 27 de enero de 1993 entre el Ministerio de Justicia y las centrales sindicales más representativas, el cual en su apartado h) establece que "la Administración Penitenciaria arbitrará las medidas alternativas adecuadas para garantizar el transporte al conjunto de trabajadores".

El número de contratos para el transporte conjunto del personal en vigor, a 15 de marzo de 2001, ascendía a 41. La adjudicación de estos contratos, tramitados de forma centralizada por el Servicio de Asistencias Técnicas y Convenios de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios, se ha efectuado mediante concurso público, excepto en aquellos en los que éste quedó desierto, habiéndose adjudicado en estos casos por el procedimiento negociado, según lo dispuesto en el artículo 210 a) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

II.2.3. Autorización y disposición del gasto

De acuerdo con la Orden del Ministerio del Interior de 30 de noviembre de 1998, por la que el Ministro del Interior delega determinadas atribuciones y aprueba las delegaciones efectuadas por otras autoridades, corresponde a los Directores de los Centros, entre otras competencias, la autorización y disposición de gastos relativos a retribuciones y cuotas sociales del personal destinado en el Centro penitenciario del que cada uno sea titular, así como el reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago dirigida al Ministerio de Economía y Hacienda.

II.2.4. Nóminas: tipos, elaboración justificación y fiscalización

Los Centros elaboran mensualmente las nóminas del personal funcionario y la del personal laboral, trimestralmente la de guardias médicas y la de módulos especiales

y anualmente la de acción social. Algunos Centros confeccionan nóminas independientes para la productividad vinculada al rendimiento, con periodicidad trimestral, y para la vinculada a la calidad en el servicio, semestralmente.

En la elaboración de las nóminas por los Centros intervienen el Departamento de Personal, encargado de los expedientes de personal, y el de Administración (Habilitación), responsable de la confección de la nómina.

La Subdirección de Personal remitió a todos los Centros penitenciarios con fecha 18 de agosto de 1992 un manual de procedimientos para la elaboración, documentación y justificación de las nóminas del personal ajustado a la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno de 30 de julio de 1992, sobre instrucciones para la confección de nóminas que recoge en su punto 5 las características, formatos y modelos que necesariamente deben componer y justificar las nóminas de personal, tanto funcionario como laboral.

La Subdirección General de Personal, asimismo, comunica a los Centros penitenciarios oportunamente las modificaciones de las normas que afectan a la elaboración de las nóminas (retribuciones, seguros sociales, retenciones, etc.) mediante órdenes de servicio.

En la elaboración de las nóminas se utiliza la aplicación informática "Nómina Estándar Descentralizada de la Administración del Estado" (NEDAES). Para su correcta utilización se remitió a los Centros un manual de procedimientos de la operativa del NEDAES sobre tramitación de nóminas y pago de cuotas de la Seguridad Social. Mediante este programa los Centros están conectados con el Servicio de Régimen Económico de la Subdirección General de Personal. La aplicación informática recoge inmediatamente las distintas modificaciones económicas derivadas de las Leyes de Presupuestos y del IRPF. Los boletines de cotización a la Seguridad Social se confeccionan en la mayoría de los Centros manualmente al no proporcionar la aplicación informática estos documentos.

Las revisiones de las nóminas se efectúan en los Centros por los Administradores y por los Directores y en los Servicios Centrales por el Jefe del Servicio de Régimen Económico.

Las modificaciones de las nóminas se justifican mediante documentos normalizados por la DGIP o por el Ministerio de Administraciones Públicas y expedidos por las Delegaciones del Gobierno (altas, bajas, tomas de posesión, comisiones de servicio, ceses, cumplimiento de trienios, jubilación, licencias sin sueldo, reconocimiento de grado, cambios de puesto de trabajo, reducciones de jornada, sanciones, comienzo o finalización contrato del personal laboral, bajas laborales, situaciones de Incapacidad Temporal (IT) del personal laboral, situaciones de IT superior a 3 meses del personal funcionario) por otros Centros (certificación de bajas por traslado

referente a las retribuciones percibidas, antigüedad reconocida, índice de absentismo, afiliación sindical, etc) o por los Servicios Centrales, como por ejemplo las aprobaciones de la productividad.

La fiscalización de las nóminas se realiza por las Intervenciones Territoriales correspondientes.

II.2.5. Realización de los pagos

Una vez confeccionada la nómina, la documentación de la misma y el libramiento presupuestario (firmado por el Administrador-Habilitado y el Director del Centro) se presenta a la Intervención Territorial dentro de los 5 primeros días de cada mes. La Intervención la devuelve bien con informe favorable o con reparos a la misma, procede a la contabilización del gasto y a la transmisión de los datos de las propuestas a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para la ordenación del pago. El pago de las órdenes se realiza mediante transferencia a las cuentas bancarias de retribuciones de las habilitaciones de los Centros abiertas en una entidad financiera privada.

La Subdirección General de Personal envía a la Central de la entidad financiera el importe a remitir a las cuentas bancarias de cada uno de los Centros, así como las relaciones con los perceptores, cuentas bancarias e importes, que la propia Central transmite a las distintas sucursales (cintas de transferencias) y desde las cuales se satisfacen los importes a los interesados. Si una vez emitida la cinta se precisa hacer alguna modificación a los datos de la misma, se elabora y se remite al Banco un documento específico denominado “retrocesiones” a las cintas de transferencias.

II.2.6. Justificación de las órdenes de pago

El Banco remite al Centro la relación de transferencias efectuadas a favor del personal debidamente sellada. Estas relaciones junto al libramiento presupuestario se envían a la DGIP dentro de los tres meses siguientes para su control.

II.2.7. Evaluación de los procedimientos

1º) Los procedimientos establecidos por la DGIP para la gestión de los gastos de personal se consideran adecuados al basarse en un correcto sistema de autorizaciones, de segregación de funciones y de supervisiones. Además, los Centros cuentan con un programa informático estándar para la elaboración automatizada de las nóminas - excepto para la liquidación de seguros sociales y de las nóminas independientes de productividad -, con instrucciones actualizadas y con documentos estandarizados para su justificación. En las pruebas efectuadas no se han observado incidencias significativas en su aplicación por los Centros.

2º) A 31 de diciembre de 2000 existía un importante número de vacantes de personal. Esta situación es consecuencia, principalmente, del desarrollo del Plan de amortización y creación de Centros penitenciarios que origina, por un lado, que los puestos de trabajo de los Centros de nueva creación no se cubran hasta que van a entrar en funcionamiento los distintos módulos de que se componen y, por otro, que las bajas producidas en los Centros a amortizar no salgan a concurso.

3º) La evolución del índice de las tasas de absentismo del personal de los Centros penitenciarios, calculado de acuerdo con la Instrucción del Director General de Instituciones Penitenciarias de 30 de enero de 1998, no se ha modificado de manera significativa tras la implantación, a finales de 1999, de los programas de productividad específicos[2], lo que cuestiona la eficacia de estos programas. De acuerdo con la información aportada por la DGIP estas tasas han sido las siguientes:

AÑO	FUNCIONARIOS	LABORALES	TOTAL
1998	6,46%	7,25%	6,55%
1999	6,56%	7,55%	6,66%
2000	6,20%	7,89%	6,38%

II.3. GESTIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES E INVERSIONES REALES

II.3.1. Competencias para la autorización y disposición de gastos

De acuerdo con la Orden del Ministerio del Interior de 30 de noviembre de 1998, por la que el Ministro del Interior delega determinadas atribuciones y aprueba las delegaciones efectuadas por otras autoridades, la autorización y disposición de gastos financiados con los Capítulos II y VI, el reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago dirigida al Ministerio de Economía y Hacienda, así como las facultades que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas atribuye al Ministro como órgano de contratación se delegan en:

a) Los Directores o Gerentes de los Centros penitenciarios hasta un limite de 10.000.000 de pesetas (60.101,21 €).

b) El Subdirector General de Servicios Penitenciarios, las de cuantía superior a 10.000.000 de pesetas (60.101,21 €) e igual o inferior a 20.000.000 de pesetas (120.202,42 €) y las de cuantía igual o inferior a 10.000.000 de pesetas (60.101,21 €) cuando afecten a varios Centros. Además, siempre que el importe de las operaciones sea de cuantía superior a 20.000.000 de pesetas (120.202,42 €) e inferior a 100 millones de pesetas (601.012,10 €), tiene

2 Según los citados programas, la percepción de parte del complemento retributivo de "productividad" estaba ligada a la asistencia o no al trabajo para conseguir la reducción del absentismo laboral. (La ausencia de los empleados reducían el citado complemento más que de forma proporcional, en función del número de días que de forma continuada se ausentaba, constituyendo con estas cantidades un fondo común de los centros que finalmente se repartía entre los establecimientos con menor índice de absentismo).

delegadas las competencias que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas atribuye al titular del Departamento como órgano de contratación, excepto la orden de iniciación del expediente y el acuerdo de adjudicación que corresponde al Director General.

c) El Director General de Instituciones Penitenciarias para un importe superior a 20.000.000 de pesetas (120.202,42 €) e inferior a 100 millones de pesetas (601.012,10 €).

d) El Subsecretario para las cuantías que no excedan de 300 millones de pesetas (1.803.036,31 €) y no estén delegadas en otras autoridades.

Según la citada Orden, los Directores de los Centros penitenciarios son competentes, asimismo, para autorizar las reposiciones de fondos de caja fija dentro de las consignaciones presupuestarias que se habiliten a estos efectos, así como formalizar los documentos contables necesarios para llevar a cabo dichas reposiciones y para aprobar las cuentas justificativas de las reposiciones de fondos de caja fija.

II.3.2. Procedimientos de gestión

El control de la gestión y de la ejecución presupuestaria de los gastos del Capítulo II gestionados por los Centros se realiza por los Servicios de Tesorería y de Control de Inversiones y Patrimonio de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios. A principio de año, el Servicio de Tesorería, en función principalmente del número de internos y del tipo de Centro, asigna el importe disponible de cada uno de ellos para estos gastos. El Servicio de Inversiones y Patrimonio controla la ejecución por medio del SIC.

En los Centros, las propuestas de gasto las efectúa el Administrador, correspondiendo al Director su autorización. El funcionario responsable del área de destino del bien o servicio es el encargado de su recepción, dejando constancia de ello mediante su firma en el albarán y en el acta de recepción o certificado de conformidad. Las facturas se reciben en la oficina de administración siendo registradas, cotejadas con los albaranes y comprobadas aritméticamente por personal de Administración. El Administrador es quien da la conformidad a la factura y el Director quien propone el pago (pagos en firme) o lo autoriza (anticipos de caja fija), dejándose constancia de ello mediante la diligencia de conformidad en la factura y la firma del Director en la propuesta de ordenación del pago o el "páguese" en la factura. En los gastos gestionados mediante el procedimiento de caja fija el pago al beneficiario lo realiza el Administrador.

Los documentos contables (principalmente el libramiento presupuestario) elaborados por los Centros en ejecución de su presupuesto se intervienen y se graban por la

Intervención Territorial correspondiente. Por su parte la Intervención Delegada del Ministerio al tener conocimiento de los mismos remite copia a la Sección de control de inversiones que controla la ejecución presupuestaria de cada Centro. Una vez al mes se coteja la información de la Sección de control de inversiones con la de la Intervención.

En 1999, del total de obligaciones reconocidas en el Capítulo 2º, que ascendieron a 22.971 millones de pesetas (138.058.490,50 €), los Centros reconocieron obligaciones por importe de 6.074 millones de pesetas (36.505.475,22 €), de las que 3.604 millones de pesetas (21.660.476,24 €) se tramitaron mediante el sistema de anticipos de caja fija y 2.470 millones de pesetas (14.844.998,98 €) como pagos en firme. De los pagos en firme, más del 50%, corresponden al concepto 221.00 "Energía eléctrica" y al 221.01 "Agua", por importes de 1.154 millones de pesetas (6.935.679,68 €) y 415 millones de pesetas (2.494.200,23 €), respectivamente.

A continuación se exponen los procedimientos de gestión de aquellos gastos con mayor importancia cuantitativa en 1999.

II.3.2.1. Productos alimenticios

Las obligaciones reconocidas en 1999 por gastos de productos alimenticios ascendieron a 7.666 millones de pesetas (46.073.587,92 €) de las que únicamente fueron gestionadas por los Centros 77.280.903 pesetas (464.467,58 €). El resto se gestionó de forma centralizada, correspondiendo la práctica totalidad a los servicios prestados por el Organismo Autónomo Trabajos y Prestaciones Penitenciarias.

Hasta el ejercicio 1998 la gestión de los gastos de alimentación de los internos se efectuaba directamente por los Centros. Para hacer frente a estos gastos recibían dos libramientos a justificar a lo largo del año. En diciembre de 1997, con efectos de 1 de enero de 1998, se firmó un acuerdo entre la DGIP y el citado Organismo Autónomo por el que se encomienda a éste la gestión de los servicios de cocina de los Centros penitenciarios mediante la fórmula de taller productivo.

A partir de dicha fecha y mediante resoluciones del Director General de Instituciones Penitenciarias se han ido determinando los Centros en los que sus servicios de cocina pasan a ser gestionados por el Organismo Autónomo.

En la actualidad, únicamente cinco Centros y cuatro secciones abiertas no son gestionados por el Organismo Autónomo, contratando los servicios en la mayoría de ellos con empresas. Estos contratos se han adjudicado mediante concurso a excepción de uno de ellos que se realizó por el procedimiento negociado al quedar vacante el concurso convocado. El control de la facturación de las empresas lo realiza el Servicio de Asistencias y Convenios de la Subdirección General de

Servicios Penitenciarios, a las que liquida el coste unitario interno/día establecido en el contrato. Todos los gastos necesarios para la prestación del servicio, según se recoge en el pliego de prescripciones técnicas del contrato, son por cuenta del contratista, excepto los gastos de luz y agua de la cocina debido a que no existen contadores diferenciados para poder deslindar el consumo de la cocina del total del Centro.

El Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, determina en su artículo 308 que anualmente se fijarán mediante resolución de la DGIP los valores de las raciones alimenticias por día y plaza de interno, distinguiendo internos sanos, jóvenes y raciones de enfermería, clasificando a los Centros en tres grupos según el número de internos.

La DGIP abona al Organismo Autónomo, por la prestación del servicio de cocina, las cantidades establecidas en la resolución del Director General a la que se hace referencia en el párrafo anterior.

Para el pago la DGIP libra mensualmente al Organismo anticipos de fondos a cuenta de la posterior facturación por los servicios efectivamente prestados, según se establece en la cláusula sexta del acuerdo suscrito entre el Organismo Autónomo y la Dirección General citado anteriormente. El importe del primer anticipo mensual es la doceava parte del presupuesto anual que la DGIP fija para el ejercicio correspondiente, debiéndose tramitar en los cinco primeros días del mes inmediatamente anterior al que correspondan los gastos de alimentación. El importe de los sucesivos anticipos es el resultado de incrementar o disminuir la citada doceava parte por los excesos o defectos entre el importe del anticipo del mes anterior y el de los servicios realmente prestados en ese mes.

El Organismo Autónomo presenta a la DGIP, en los15 días siguientes al mes que corresponda, factura por el importe total de los servicios prestados. El Servicio de Tesorería es el encargado del control de la facturación y entre otros extremos comprueba el número y clase de internos que figuran en las facturas con el de los certificados de cada Centro expedidos por el Subdirector de régimen y el Médico con el visto bueno del Director. Al final del ejercicio si hay sobrante el Organismo Autónomo de Trabajos y Prestaciones Penitenciarias lo reintegra al Tesoro y en caso contrario se liquida al Organismo.

II.3.2.2. Productos farmacéuticos.

Las adquisiciones de productos farmacéuticos son gestionadas tanto por los Servicios Centrales como por los propios Centros. Los Servicios Centrales gestionan las adquisiciones de vacunas y de antirretrovirales (medicamentos para el tratamiento del VIH) y los Centros el resto (productos de uso no hospitalario).

En el ejercicio 1999 el importe de las obligaciones reconocidas del subconcepto 221.06 "Productos farmacéuticos" ascendió a 3.348 millones de pesetas (20.121.885,25 €), de las que 1.237 millones de pesetas (7.434.519,73€) fueron gestionadas por los Centros, principalmente por el sistema de anticipos de caja fija.

La Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, basándose en la información relativa al número de enfermos remitida por los Centros, determina las necesidades de fármacos de uso hospitalario (antirretrovirales) y de vacunas y las remite al Servicio de Suministros de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios.

En la adquisición de vacunas los Servicios Centrales han recurrido habitualmente a la subasta como procedimiento de adjudicación de los contratos.

En los antirretrovirales, ante la insuficiencia presupuestaria de sus dotaciones iniciales, algunas adquisiciones se realizan sin tramitar expediente de gasto ni fiscalización previa, dirigiendo los pedidos directamente a los laboratorios que los comercializan, normalmente en régimen de monopolio.

El suministro de los fármacos a los Centros se efectúa en función de las peticiones dirigidas a la Subdirección General de Sanidad mediante el modelo "solicitud de adquisición" en la que se detalla la denominación del fármaco, número de pacientes y el número de envases.

La Subdirección General de Sanidad Penitenciaria procede a la tramitación de las solicitudes y formula el pedido a los laboratorios autorizando el envío de los medicamentos directamente a los Centros. Éstos remiten información de las entregas de productos junto con los albaranes a la citada Subdirección General, que la contrasta con la relación de pedidos y a fin de mes con la facturación de los laboratorios.

Respecto a los productos farmacéuticos adquiridos directamente por los Centros, las decisiones de compra son generalmente adoptadas por el Jefe de los Servicios Médicos y se compran directamente a los laboratorios, a los distribuidores o a farmacias militares y excepcionalmente a farmacias locales.

La Subdirección General de Sanidad Penitenciaria ha desarrollado el programa informático SANIT de aplicación en los Centros penitenciarios con la finalidad de conocer el estado de salud de cada uno de los internos, las actuaciones médicas de los Centros, facilitar la gestión de la Farmacia, así como ordenar y agilizar la información sanitaria que se envía a la Subdirección.

Para el control de las existencias de productos farmacéuticos, que corresponde al Servicio Médico de los Centros, en casi todos ellos se encuentra disponible un

apartado, dentro del programa SANIT, denominado "FARMACIA 1.0 para WINDOWS", aunque buena parte de ellos no lo utilizan.

II.3.2.3. Asistencia sanitaria

De acuerdo con el artículo 208 del Reglamento Penitenciario a todos los internos sin excepción se les garantiza una atención médico-sanitaria equivalente a la dispensada al conjunto de la población, con medios propios o ajenos concertados por la Administración Penitenciaria y las Administraciones Sanitarias correspondientes. El modelo de atención sanitaria previsto en el Reglamento distingue entre atención primaria y atención especializada. La atención primaria se dispensa con medios propios de la Administración Penitenciaria o ajenos concertados con la misma. La asistencia especializada debe asegurarse, preferentemente, a través del Sistema Nacional de Salud.

Para la prestación de la atención primaria, además de los medios propios con que cuenta la DGIP se recurre a medios ajenos. Para la adjudicación de los contratos de gestión de asistencia sanitaria complementaria -distribuidos en diez lotes- se convocó, por Orden del Ministro del Interior de 11 de mayo de 1999, un concurso público al que únicamente se presentó una empresa que resultó adjudicataria de todos ellos.

El Servicio Médico de los Centros determina mensualmente los servicios complementarios que necesita y remite una solicitud a la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria para su aprobación. Aprobada ésta, el Centro lo pone en conocimiento de la empresa adjudicataria para la prestación del servicio.

La facturación se controla por el Servicio de Asistencias Técnicas y Convenios de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios basándose en los certificados mensuales del Administrador de cada Centro con el visto bueno del Director y emitidos de acuerdo con las comunicaciones del Servicio Médico.

En la asistencia especializada el procedimiento difiere en función de que las Comunidades Autónomas en las que se encuentran los Centros hayan o no asumido las competencias en materia de sanidad. Así, en las Comunidades con competencias transferidas, en el momento de la redacción de este informe, (Galicia, Andalucía y País Vasco), con las que la DGIP ha suscrito convenios de colaboración, la facturación se efectúa en función de la población reclusa existente en los Centros de la Comunidad correspondiente (media del número de internos a 31 de julio del año anterior) y del importe per cápita establecido en el convenio y se controla por el Servicio de Asistencias Técnicas y Convenios. En el resto de las Comunidades Autónomas la facturación se realiza en función de los servicios efectivamente prestados, de acuerdo con las tarifas del INSALUD, remitiendo los Centros mensualmente las facturas emitidas por éste, conformadas por el Director y el

Administrador del Centro, al Servicio de Tesorería. Estas facturas no son satisfechas hasta que a final de año, una vez conocido el importe definitivo de las dotaciones presupuestarias, se tramita el correspondiente expediente de gasto por los Servicios Centrales.

II.3.2.4. Mantenimiento integral

En el ejercicio 1999 el importe de las Obligaciones reconocidas con cargo al concepto presupuestario 212 "Conservación y reparación de edificios y otras construcciones" ascendió a 1.657 millones de pesetas (9.958.770,57 €) de los que 648 millones de pesetas (3.894.558,44 €) fueron gestionadas por los Centros y el resto se deriva de los contratos de mantenimiento integral tramitados de forma centralizada.

El mantenimiento de los edificios obedece a una organización mixta (personal del Centro y contratación externa) que se define, en el pliego de prescripciones técnicas y especiales para la contratación de los servicios de mantenimiento integral en Centros penitenciarios, como la más idónea para desarrollar el mantenimiento integral de los citados Centros.

El personal de mantenimiento del propio Centro o del Organismo Autónomo realiza las tareas de albañilería, pintura, carpintería, cerrajería, vidriería, mantenimiento conductivo de instalaciones, así como el mantenimiento preventivo y correctivo de redes de distribución.

Los servicios de mantenimiento integral a ejecutar por el contratista son aquellos que afectan a los puntos neurálgicos de las instalaciones y/o equipos tales como centros de producción y abastecimientos, sala de máquinas, sistema de seguridad, hostelería, instalaciones de agua, climatización, electricidad, comunicaciones, seguridad (mecánica, electrónica, sistema de protección de incendios, sistema de pararrayos, balizas deseñalización aérea) y elevadores.

A finales de 1996 se procedió a la tramitación anticipada de los contratos de mantenimiento integral de los Centros penitenciarios, distribuidos en once lotes con un plazo de ejecución anual y con prórroga, por acuerdo expreso de las partes, por años naturales hasta un máximo de 3 prórrogas, siendo la forma de adjudicación el concurso público abierto. Finalizada su vigencia, se procedió a finales del 2000 a la tramitación anticipada de los nuevos contratos distribuidos en los mismos lotes con un plazo de ejecución anual que podría ser prorrogado por mutuo acuerdo de las partes, siempre que no tuviera una duración superior al plazo fijado originariamente y habiendo sido adjudicados mediante concurso público con cumplimiento de los trámites establecidos en la legislación de contratos, coincidiendo las empresas propuestas por la mesa de contratación con las del informe de valoración de ofertas elaborado por la Unidad Técnica.

Las empresas facturan el 85% del importe de la adjudicación mediante facturas bimestrales y hasta el 15% restante, también bimestralmente, en concepto de suministro de materiales y repuestos. El precio de los repuestos se encuentra recogido en el anexo IV del pliego de prescripciones técnicas.

La facturación de este 15% es validada mediante certificado de los técnicos de zona de la Unidad Técnica de Proyectos y Obras de la Subdirección General de Servicios. Con anterioridad a la sustitución de las piezas deterioradas los Centros cumplimentan un impreso normalizado de solicitud acompañado de un informe sobre las causas de la avería y la necesidad del repuesto para su aprobación por el técnico de la Unidad Técnica de Proyectos y Obras de la Subdirección General de Servicios.

II.3.2.5. Otros suministros

Los gastos del subconcepto "Otros Suministros", que en 1999 ascendieron a 917 millones de pesetas (5.511.281,00 €), de las que 883 millones de pesetas (5.306.936,88 €) se gestionaron por los Centros penitenciarios, recogen, principalmente, las adquisiciones de lotes higiénicos, cuya composición viene establecida por los Servicios Centrales, suministrados a cada interno en el momento de su ingreso y sus posteriores reposiciones, en cumplimiento del artículo 222 del Reglamento Penitenciario.

Los suministro se efectúan, en general, por el OATPP, se tramitan como contrato menor y se hacen efectivos por el procedimiento de caja fija.

Los Servicios Centrales ejercen el control de este tipo de gastos al fijar la composición de las dotaciones de los lotes higiénicos, según lo dispuesto en el artículo 308.2 del Reglamento Penitenciario, y con la revisión del inventario de estos productos remitido mensualmente por los Centros al Servicio de Equipamiento de la Subdirección de Servicios Penitenciarios, en cumplimiento del artículo 316.2, que recoge las existencias iniciales, el número de lotes higiénicos recibidos y distribuidos y los remanentes a final del mes, firmado por el Administrador y con el visto bueno del Director.

II.3.2.6. Gastos de vestuario, equipo y calzado

El artículo 313 del Reglamento Penitenciario establece la obligatoriedad por parte del Centro Directivo de la Administración Penitenciaria de proveer a todos los Centros penitenciarios del vestuario, equipo y utensilios que necesiten los reclusos. Por la resolución de 23 de abril de 1996 del Director General de Instituciones Penitenciarias se establece la dotación de vestuario, equipo y calzado y su duración mínima.

Las obligaciones reconocidas en 1999 ascendieron a 757 millones de pesetas (4.549.661,63 €), de las que 675 millones de pesetas (4.056.831,70€) se gestionaron por la Subdirección General de Servicios Penitenciarios y 82.234.671 pesetas (494.240,33 €) fueron adquiridos directamente por los Centros.

La adquisición centralizada del vestuario para los internos de las prisiones sigue el mismo procedimiento que posteriormente se expone en el punto relativo a suministros de equipamiento.

Para el control de la gestión de estos gastos los Centros remiten anualmente para su aprobación al Servicio de Gestión de Suministros de la Subdirección de Servicios Penitenciarios un estado de vestuario, equipo y calzado aprobado por la Junta Económico Administrativa que contiene para cada uno de los productos: existencias iniciales, relación de altas del ejercicio con sus correspondientes actas de recepción, propuesta de bajas en función del periodo de duración y la distribución interna de las prendas, todo ello firmado por el funcionario encargado del almacén, el Administrador y el Director.

II.3.2.7. Inversiones reales

El importe de las obligaciones reconocidas del capítulo VI del presupuesto de gastos "Inversiones reales" alcanzó, en 1999, la cifra de 1.894 millones de pesetas (11.383.169,26 €), de las cuales 365 millones de pesetas (2.193.694,18 €) han sido gestionadas de forma descentralizada por los centros penitenciarios. Ambas cifras se desglosan de la siguiente forma:

(millones de pesetas)

GASTO TOTAL

SUBCONCEPTO(1)	630.02	630.03	630.05	630.06	693	TOTAL
OBRAS	333	599	0	0	9	941
SUMINISTROS	0	373	155	425	0	953
TOTAL	**333**	**972**	**155**	**425**	**9**	**1.894**

GASTO DESCENTRALIZADO

SUBCONCEPTO(1)	630.02	630.03	630.05	630.06	693	TOTAL
OBRAS	102	232	0	0	0	334
SUMINISTROS	0	23	8	0	0	31
TOTAL	102	255	8	0	0	365

(1) Los códigos presupuestarios, dentro del concepto "Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios" significan lo siguiente: 630.02 "Edificios y otras construcciones"; 630.03 "Maquinaria, instalaciones y utillaje; 630.05 "Mobiliario y enseres"; 630.06 "Equipos para procesos de información", y 693 "Obligaciones de ejercicios anteriores".

(euros)

GASTO TOTAL

SUBCONCEPTO	630.02	630.03	630.05	630.06	693	TOTAL
OBRAS	2.001.370,31	3.600.062,51	0	0	54.091,09	5.655.523,91
SUMINISTROS	0	2.241.775,15	931.568,76	2.554.301,44	0	5.727.645,35
TOTAL	**2.001.370,31**	**5.841.837,66**	**931.568,76**	**2.554.301,44**	**54.091,09**	**11.383.169,26**

GASTO DESCENTRALIZADO

SUBCONCEPTO	630.02	630.03	630.05	630.06	693	TOTAL
OBRAS	613.032,35	1.394.348,08	0	0	0	2.007.380,43
SUMINISTROS	0	138.232,78	48.080,97	0	0	186.313,75
TOTAL	**613.032,35**	**1.532.580,86**	**48.080,97**	**0**	**0**	**2.193.694,18**

II.3.2.7.1. Obras

La construcción de nuevos Centros sigue el procedimiento establecido en el Plan de amortización y creación de Centros penitenciarios, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 1991 y su gestión está encomendada a la Sociedad estatal "Sociedad Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, S.A."[3]..

Las obras a realizar en Centros en funcionamiento, que son las únicas que se reflejan en la ejecución del presupuesto de la DGIP, se incluyen en el programa anual de inversiones, que se elabora basándose en los informes de los inspectores de la Unidad Técnica sobre el estado de los inmuebles, derivados de sus visitas de inspección, y en las peticiones formuladas por los Directores de los Centros a la Unidad Técnica de obras para su estudio.

Una vez decididas por la Subdirección de Servicios Penitenciarios las obras a realizar, si afectan a varios Centros o su importe es superior a los 10.000.000 de

3 El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1992 autorizó la creación de la citada Sociedad estatal como instrumento para llevar a cabo la ejecución del citado Plan.

La Sociedad tiene por objeto la realización de cuantas actividades resulten necesarias para la correcta gestión de los programas y acciones previstas o que se prevean en el Plan, así como todas aquellas que, relacionadas con las anteriores, estatutariamente se le asignen hasta su total ejecución. En concreto, todo lo que concierne a la ubicación, construcción, edificación de los Centros, ya sea por sí o mediante terceros, así como la amortización o enajenación de los actualmente existentes, desarrollando las siguientes operaciones: localización y adquisición de los suelos aptos y precisos para la instalación de los nuevos Centros, la redacción de los proyectos de ejecución de las obras y replanteo de las mismas y la preparación de las condiciones de licitación de las obras que se contraten.

El capital social inicial fue aportado al 100% por la Dirección General de Patrimonio del Estado y puede incrementarse mediante aportaciones no dinerarias provenientes de los terrenos y edificios de los Centros penitenciarios a amortizar de acuerdo con el Plan. Para permitir esas aportaciones se propone la desafectación de los inmuebles, que una vez recibidos, la Dirección General de Patrimonio del Estado procederá a aportar a la sociedad. La Sociedad con estos inmuebles que serán de libre disposición de la misma y susceptibles de ser enajenados, obtendrá recursos para ser utilizados en financiar el Plan. Los Centros penitenciarios, una vez finalizada su construcción, se van integrando al Patrimonio del Estado mediante la oportuna reducción de capital social.

pesetas (60.101,21 €) fijados en la Orden de delegación de competencias se contratan por los Servicios Centrales; en caso contrario se efectúa por los Centros.

La tramitación de los expedientes de obras de gestión centralizada se realiza por la Subdirección de Servicios Penitenciarios, encargándose de los aspectos técnicos la Unidad Técnica de Proyectos y Obras y de los económicos el Servicio de Gestión de Obras. La adjudicación de los contratos se realiza mediante subasta.

En las obras contratadas de forma descentralizada, la tramitación de los expedientes también se efectúa, generalmente, por los Servicios Centrales, excepto la firma del contrato y la expedición de los documentos contables que corresponde al Director del Centro. En este caso, se les envía a los Centros los proyectos de obra y la documentación aneja al mismo, modelo de aprobación técnica para su firma por el órgano de contratación, fotocopia del alta del proyecto de gasto, el documento de retención de crédito contabilizado por la Intervención Delegada y las propuestas económicas, así como la documentación presentada por las empresas licitadoras. Además, los Servicios Centrales llevan un control sobre el grado de ejecución de las obras. Los Centros contratan bajo la modalidad de contratos menores los de importe inferior a 5.000.000 de pesetas (30.050,61 €) y por el procedimiento negociado aquellos cuyos importes oscilan entre 5.000.000 (30.050,61 €) y 10.000.000 de pesetas (60.101,21€).

II.3.2.7.2. Equipamiento

Los suministros de los subconceptos 630.03 "Inversión de reposición de maquinaria e instalaciones" y 630.05 "Inversión de mobiliario y enseres" forman parte del denominado "Equipamiento" que también se puede gestionar de forma centralizada y descentralizada.

Al final de cada año la Subdirección General de Servicios, a través del Área de Equipamiento, remite a todos los Centros el catálogo de equipamiento y vestuario, que recoge de forma estandarizada los bienes utilizados por los Centros, así como un modelo de propuesta de petición en materia de equipamiento y vestuario. Los Centros a principios de año remiten la propuesta de adquisición, con indicación del orden de prioridad, aprobada por la Junta económico-administrativa. Una vez recibidas las propuestas de todos los Centros, se procesan, obteniéndose una relación por orden de prioridades de las peticiones de necesidades de los Centros. En función de los gastos del ejercicio anterior y del número de internos de los Centros se obtiene la cantidad a asignar y los bienes a enviar a cada uno de ellos.

Una vez efectuadas las propuestas de adquisición se remiten al Servicio de Gestión de Suministros de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios para la iniciación del expediente de contratación. Realizadas las adquisiciones, el Servicio citado remite un modelo de acta de recepción a cada uno de los Centros, que

servirá de base para comprobar la relación de altas del inventario. Las actas de recepción van firmadas por el funcionario encargado del inventario, el Administrador y el Director.

II.3.2.7.3. Material informático

Las adquisiciones de material informático, que se incluyen en el subconcepto 630.06, se gestionan por la Subdirección de Servicios Penitenciarios siguiendo el procedimiento de adquisición centralizada, a través de la Subdirección General de Compras de la Dirección General de Patrimonio del Estado.

El Jefe de Área de los Servicios Informáticos elabora un estudio sobre las necesidades de equipos y una propuesta de adquisiciones que presenta ante la Comisión de Informática y Comunicaciones del Ministerio del Interior. Una vez aprobada la propuesta, se remite la documentación al Servicio de Gestión de Suministros para su tramitación.

Los equipos suministrados se recepcionan de forma global por el Jefe de Área de sistemas informáticos y posteriormente se remiten a los Centros. Éstos emiten un certificado de recepción del material informático firmado por el Monitor de informática, el Administrador y el Director.

II.3.3. Evaluación de los procedimientos

En general y con las excepciones que se relacionan en los párrafos siguientes, los procedimientos establecidos para la gestión y el control de los gastos en bienes corrientes y servicios e inversiones reales se consideran razonables al existir un adecuado sistema de autorizaciones, de segregación de funciones, de registros y de revisiones.

1º) Las dotaciones presupuestarias para atender las necesidades de los Centros en bienes corrientes y servicios se muestran claramente insuficientes, lo que ha originado incurrir, al menos, en irregularidades formales –incumplimiento del artículo 60 del TRLGP), pues una parte significativa de los gastos de cada ejercicio quedan sin aplicar al presupuesto del año y, por tanto, deben ser aplicados a presupuestos de ejercicios posteriores. Así, en el ejercicio 1999 se aprobó el Real Decreto-Ley 21/1999, de 10 de diciembre, por el que se concedieron créditos extraordinarios para atender obligaciones de ejercicios anteriores derivadas de gastos corrientes en bienes y servicios y otros gastos del Ministerio del Interior. El total aprobado para la DGIP ascendió a 665 millones de pesetas (3.996.730,50 €) (17.321.045 pesetas (104.101,58 €) del ejercicio 1997 y 647 millones de pesetas (3.888.548,32 €) del ejercicio 1998), cantidad que en su mayor parte fue gestionada por los Servicios Centrales, correspondiendo principalmente a gastos por asistencia sanitaria, transporte de personal, combustibles, e inversión de reposición.

Tras el cierre de las cuentas del ejercicio 2000, año en el que no se aprobó crédito extraordinario para atender obligaciones de ejercicios anteriores, estaban pendientes de aplicar al presupuesto obligaciones por importe de 2.949 millones de pesetas (17.723.846,96 €), de las que 1.931 millones de pesetas (11.605.543,74 €) correspondían al ejercicio 2000 y el resto a ejercicios anteriores. Entre estos gastos no aplicados destacan los correspondientes a productos farmacéuticos, asistencia sanitaria, energía eléctrica y combustibles.

2º) Las dotaciones iniciales para gastos de productos farmacéuticos establecidas en los Presupuestos Generales del Estado no han experimentado ninguna variación significativa desde 1995 hasta el año 2000, a pesar de que el aumento del número de internos enfermos de SIDA, así como el número de fármacos utilizado en cada tratamiento se ha duplicado en ese periodo.

Esta situación se ha ido paliando, en parte, por medio de modificaciones presupuestarias. No obstante, al no existir en su momento crédito suficiente, dado que las modificaciones de los créditos iniciales se aprueban generalmente a mediados del ejercicio, los pedidos se realizan a los laboratorios que los comercializan - normalmente en régimen de monopolio - sin tramitar expediente de gasto ni fiscalización previa, lo que ha hecho necesaria la aprobación de expedientes de convalidación del gasto por el Consejo de Ministros del suministro de fármacos antirretrovirales en distintos ejercicios. Así, por ejemplo, en el de 1999 fue aprobado un expediente de convalidación, por importe de 1.930 millones de pesetas (11.599.533,62 €), y en el de 2000 dos expedientes, por importes de 2.088 millones de pesetas (12.549.132,74 €) y 2.781 millones de pesetas (16.714.146,62 €).

Este hecho ha sido corregido, parcialmente, en el ejercicio 2001 en el que el importe de las dotaciones para productos farmacéuticos de los presupuestos aprobados para dicho ejercicio se incrementaron en 4.800 millones de pesetas (28.848.581,01 €) respecto a los del ejercicio anterior, hasta alcanzar la cifra de 6.157 millones de pesetas (37.004.315,27 €). Sin embargo, a finales del ejercicio 2000, aún quedaban pendientes de aplicar al presupuesto gastos de ese ejercicio, por importe de 1.105 millones de pesetas (6.641.183,75 €).

3º) No existen normas internas relativas al control de existencias de productos farmacéuticos, sin que en la práctica se hayan implantado por los Centros sistemas que garanticen aspectos tales como la autorización de las salidas de almacén, el registro de los movimientos de almacén, la realización de recuentos físicos con una determinada periodicidad y la expedición y confección de los documentos y registros necesarios en dichas actuaciones. Esta deficiencia es especialmente significativa, considerando la importante cuantía del gasto en este tipo de productos.

II.4. INGRESOS

El importe de los ingresos obtenidos por los Centros tiene un carácter marginal en relación con el volumen de sus gastos. Su control, en los Servicios Centrales, se lleva a cabo por la Subdirección de Servicios Penitenciarios a través del Servicio de Gestión Económica y del de Asistencias Técnicas y Convenios.

La recaudación obtenida por los Centros es traspasada al Tesoro Público, bien directamente por éstos o a través de la cuenta restringida de recaudación de la DGIP.

Los Centros deben comunicar a la Subdirección General de Servicios Penitenciarios las transferencias efectuadas al Tesoro o a la cuenta restringida, según el caso, indicando el detalle de la recaudación y periodo a que corresponde, y remitir copia de la transferencia.

Según la información suministrada por el Servicio de gestión económica, los ingresos de 1999 traspasados directamente al Tesoro por los Centros fueron los siguientes: ingresos por la cuota de pabellones,[4] 81.105.833 pesetas; (486.819,81€) ingresos por beneficios de economatos, 14.197.848 pesetas (84.141,70 €); intereses de las cuentas bancarias de administración, 5.304.450 pesetas (30.050,61 €); intereses de las cuentas bancarias de peculio 16.483.797 pesetas (99.069,61 €); e intereses de las cuentas bancarias de otros fondos, 503.099 pesetas (3.023,69 €).

Los ingresos traspasados por los Centros a la cuenta restringida de recaudación en 1999 ascendieron a 64.339.594 pesetas (386.688,75 €). De este importe 468.306 pesetas (2.814,58 €) se registraron como partidas pendientes de aplicación por desconocer su procedencia y el resto corresponde a: beneficios por venta de tarjetas telefónicas, 18.481.362 pesetas (111.075,22 €); ingresos por gastos de electricidad, gas y agua de pabellones repercutidos[3]; 34.034.336 pesetas (204.550,48 €); beneficios de máquinas expendedoras, 272.560 pesetas (1.638,12 €); ingresos por gastos de electricidad y gas de talleres repercutidos, 10.982.588 pesetas (66.006,68 €); varios, 100.442 pesetas (603,67 €). Estas cifras, recogidas en el llamado "Informe cuenta restringida anual", se presentan sobre la base de las fechas de ingreso en la cuenta corriente restringida que no siempre se corresponden con el ejercicio presupuestario en que se originan los ingresos.

En el año 1999 la Subdirección de Servicios Penitenciarios realizó únicamente cuatro traspasos al Tesoro, por importe de 73.609.928 pesetas (442.404,58 €), en

4 Los funcionarios y personal laboral de los Centros penitenciarios usuarios de pabellones-vivienda o residencia liquidan un canon por este concepto y, a su vez, deben hacerse cargo de los consumos que generan.

los meses de febrero, mayo, septiembre y octubre. La periodicidad de los ingresos en Tesoro era similar, al menos, hasta mediados de 2001.

Además, se han obtenido ingresos por cánones de cafetería, gestionados por el Servicio de Asistencias Técnicas y Convenios de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios, por importe de 14.218.976 pesetas (85.457,77 €).

A continuación se analizan los procedimientos de gestión y control de aquellos ingresos que tienen mayor significación.

II.4.1. Ingresos por ventas de tarjetas telefónicas

Estos ingresos corresponden a los beneficios obtenidos por la venta de tarjetas telefónicas, principalmente, a los internos. En virtud del convenio suscrito por los Servicios Centrales con CABITEL S.A., la empresa concede a los Centros un descuento del 3% sobre el precio de cada tarjeta. A aquellos Centros cuyos pedidos mensuales superan 1.000.000 de pesetas (6.010,12 €) se les concede un descuento adicional del 1%.

El pago a la empresa se realiza a los 30 días de entrega de las tarjetas por su importe neto, es decir deducido el descuento que aparece incluido en la propia factura, una vez detraído a los internos de sus cuentas de peculio el importe de las tarjetas y traspasado su importe, generalmente, a la cuenta bancaria "Otros fondos", desde la cual se transfiere con periodicidad variable el beneficio obtenido en la venta a la cuenta restringida de recaudación de la DGIP.

La Subdirección General de Servicios Penitenciarios remitió a los Centros una Circular de fecha 13/2/95 sobre el registro de estas operaciones en la contabilidad auxiliar, basado en la utilización de tres cuentas específicas para su control. En la práctica, apenas la mitad de los Centros siguen de forma completa el procedimiento establecido en la citada Circular.

II.4.2. Ingresos por la cesión del uso de viviendas

La cesión del uso de viviendas, residencias y dependencias anejas de los Centros penitenciarios a directivos, funcionarios y personal laboral, prevista en la disposición adicional segunda del Reglamento Penitenciario, se encuentra regulada en la Orden del Ministerio del Interior de 13 de marzo de 1998 y en la Instrucción de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios, de 31 de marzo de 1998, en la que se establecen normas aclaratorias a la citada Orden.

La adjudicación de las viviendas a funcionarios y personal laboral de plantilla de los Centros penitenciarios se efectúa mediante Resolución del Director General de Instituciones Penitenciarias, a propuesta de la Junta Económico-Administrativa de los Centros. La forma de acceso es el concurso público, siendo el baremo a aplicar determinado por la DGIP.

El artículo 5 de la citada Orden fija los cánones mensuales para los usuarios de pabellones-vivienda y de residencias. Además, los usuarios de estas viviendas deben sufragar los gastos generales generados por el consumo individual de agua, luz, calefacción y otros suministros de análoga naturaleza.

Tanto el canon de uso como el resto de los gastos se hacen efectivos mediante descuentos en nómina a través de la habilitación del Centro que expide el correspondiente recibo.

El Centro ha de ingresar mensualmente el canon de uso de viviendas en el Tesoro Público y una vez efectuado éste, ha de remitir al Servicio de Gestión Económica de la Subdirección de Servicios Penitenciarios, original del resguardo complementario acreditativo y copia de la carta de pago. Dicho Servicio comprueba que el importe de lo ingresado coincide con el producto del número de viviendas cedidas por el importe del canon mensual.

Los importes recaudados por los consumos individuales, determinados por contadores individuales o por las cuotas establecidas por la Junta Económico-Administrativa se ingresan en la cuenta restringida de la DGIP para su posterior traspaso al Tesoro. Sobre este tipo de ingresos el control realizado se limita a la comprobación de que el importe de la comunicación coincida con el ingresado.

II.4.3. Ingresos por cánones de cafetería

El artículo 299 del Reglamento Penitenciario dispone que el servicio de cafetería se podrá prestar en los establecimientos penitenciarios tanto al personal propio, como al de guardia exterior, al que preste algún servicio relacionado con el centro y a las visitas. A su vez, su artículo 300.4 determina que cuando los servicios de economato y cafetería sean gestionados por la propia Administración Penitenciaria o por una empresa externa, los beneficios generados para la Administración se ingresarán en el Tesoro Público para su posterior incorporación, mediante generaciones de crédito a aquellos conceptos presupuestarios que mejor contribuyan al cumplimiento de sus fines.

A 31 de diciembre de 2000 se encontraban en vigor 22 contratos de prestación del servicio de cafetería de los cuales dos se encontraban en fase de resolución debido a incumplimientos en el pago del canon.

La tramitación de estos contratos de servicio se lleva a cabo por el Servicio de Asistencias Técnicas y Convenios de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios, siendo suscritos por el Subdirector General. Los contratos se adjudicaron por concurso salvo tres de ellos en los que, por quedar desierta la convocatoria, se recurrió al procedimiento negociado. Su plazo es con carácter general de dos años prorrogables por mutuo acuerdo hasta el máximo autorizado por la legislación de contratos.

El adjudicatario se compromete a prestar el servicio de cafetería según las especificaciones del pliego de cláusulas administrativas a los precios fijados en su oferta o, en el caso de nuevos artículos, a los que apruebe la Junta Económico-Administrativa, paga un canon mensual y asume todos los gastos excepto los correspondientes a agua y electricidad. La Administración Penitenciaria, por su parte, facilita los locales.

El pago del canon por el adjudicatario se satisface mediante entrega de cheque conformado a favor del Tesoro Público. El cheque se ingresa en el Tesoro y se envía fotocopia de la documentación al Servicio de Asistencias Técnicas y Convenios. Dicho Servicio ejerce su control mediante un estadillo que recoge por centro y mes el importe que ha de recaudarse y se compara con lo efectivamente ingresado.

II.4.4. Ingresos de economatos

De acuerdo con el artículo 298 del Reglamento Penitenciario, los economatos de los Establecimientos penitenciarios son un servicio prestado por la institución penitenciaria a los internos que permite disponer de un sistema de adquisición de productos de naturaleza complementaria a los facilitados por la propia Administración penitenciaria.

El 1 de diciembre de 1997 se suscribió un acuerdo entre la DGIP y el OATPP para la gestión de los economatos de los Centros penitenciarios por este último mediante la fórmula de taller productivo. En dicho acuerdo se determina que los Centros penitenciarios cuyos economatos serán gestionados por el Organismo Autónomo se designarán mediante resolución del Director General de Instituciones Penitenciarias.

El acuerdo se redactó en los mismos términos que el de cocinas, salvo que el Organismo asume todos los gastos derivados del funcionamiento del servicio de economato, así como los gastos de acondicionamiento y reparación de la maquinaria e instalaciones. El Organismo no paga ningún importe al Centro penitenciario por el uso del local ni de las instalaciones del mismo. Además, según el artículo 300.2 del Reglamento Penitenciario, los beneficios obtenidos corresponden al citado Organismo.

En la actualidad se mantienen cinco economatos gestionados por el propio Centro y cuatro por empresas privadas. En abril de 1997 se adjudicaron los contratos a las empresas privadas mediante concurso público. En los contratos se establece un plazo de ejecución de dos años prorrogable por el mismo periodo de tiempo hasta un máximo de dos prórrogas, encontrándose en la actualidad en periodo de prórroga. Los beneficios obtenidos en los economatos gestionados por los propios Centros y las cantidades satisfechas por las empresas concesionarias se ingresan en el Tesoro Público.

La contabilidad principal de la DGIP no recoge las operaciones de los economatos gestionados por los propios Centros, careciendo de dotaciones presupuestarias. Este proceder, en la medida en que sólo imputa a presupuesto el beneficio y no la totalidad de los gastos e ingresos, no respeta el principio del presupuesto bruto recogido en el artículo 58 del TRLGP y el correlativo principio contable de no compensación de ingresos y gastos, aun cuando encuentra amparo reglamentario en el artículo 300.4 del Reglamento Penitenciario.

El Servicio Económico de la Subdirección de Servicios Penitenciarios es el encargado del control de los economatos gestionados por el propio Centro penitenciario o por empresas privadas. Para ello cada bimestre los Centros rinden la denominada Cuenta de economato para su aprobación. Dicha cuenta no es un estado resumen único sino un conjunto de cuentas que incluyen, entre otras, la de mercaderías, la de proveedores, la de caja, la de bancos y la de pérdidas y ganancias e incluye, además, un balance de sumas y saldos y un certificado acreditando que la cuenta ha sido aprobada por la Junta Económica Administrativa expedido por el Administrador del Centro con el visto bueno de su Director.

Estas cuentas van acompañadas de su documentación soporte: inventario de productos, diario de facturación por productos, resumen diario de ventas, relación de compras con las facturas originales, certificado bancario con el saldo al cierre del bimestre, justificante del ingreso en la Delegación de Hacienda del importe del beneficio, detalle de los pagos efectuados a los internos (recompensas), etc. Todos los documentos se presentan firmados por el funcionario responsable del economato y el administrador con el visto bueno del director.

Las empresas concesionarias presentan unas cuentas similares a las rendidas por los Centros y satisfacen quincenalmente a éstos un porcentaje, en torno al 5%, del importe de las ventas antes de IVA.

II.4.5. Evaluación de los procedimientos

1º) Los procedimientos implantados por la DGIP para la gestión y el control de los ingresos obtenidos por los Centros se consideran adecuados y, en general, son observados por los Centros.

2º) Los Servicios Centrales no realizan los traspasos al Tesoro Público con la periodicidad establecida en el artículo 183 del Reglamento General de Recaudación.

II.5. TESORERIA

II.5.1. Descripción de los procedimientos

Los Centros mantienen abiertas, con carácter general, además de una cuenta en el Banco de España en la agrupación "Tesoro Público, provisiones de fondos", las siguientes cuentas bancarias en entidades financieras privadas:

- Cuenta de "Haberes", destinada al pago de retribuciones y abierta de acuerdo con el Real Decreto 680/1974.

- Cuenta de "Administración", destinada a la operatoria del anticipo de caja fija. La cuenta del Banco de España se utiliza únicamente como cuenta receptora de las reposiciones de los anticipos de caja fija, siendo traspasados estos fondos a la cuenta de Administración desde la cual se efectúan los pagos a los perceptores finales.

- Cuenta de "Otros fondos", utilizada básicamente para la recaudación de ingresos y posterior traspaso al Tesoro Público o a la cuenta restringida de ingresos de la DGIP.

- Cuenta de "Peculio". A través de esta cuenta se canalizan las operaciones correspondientes al fondo de peculio, que está constituido por las cantidades que los reclusos tengan en su poder al ingresar en el Establecimiento y con las que reciban posteriormente de manera legítima.

Los Centros que gestionan directamente sus economatos tienen, además de las cuentas citadas, una cuenta bancaria específica para estas operaciones.

En el año1998 la Dirección General de Instituciones Penitenciarias suscribió un contrato con una Entidad financiera para la ejecución del servicio de gestión de las cuentas de administración, haberes y peculio de sus Servicios Centrales y periféricos que cuenta con la autorización de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGT y PF).

Las cuentas de "Otros fondos" y de "Economato" se encuentran abiertas en otra Entidad financiera y carecen de la autorización de la DGT y PF. Actualmente, la Subdirección General de Servicios Penitenciarios ha iniciado un proceso de estudio con objeto de elaborar un informe para proceder a la cancelación de las cuentas de "Otros Fondos".

Las cuentas citadas tienen carácter mancomunado, siendo necesarias para la disposición de fondos las firmas del Director y del Administrador del Centro o las de sus sustitutos.

Los Centros contabilizan las operaciones en registros auxiliares, que se elaboran por personal de administración, y, en general, se realizan conciliaciones bancarias aprobadas por el Administrador y el Director, al menos una vez al mes, que se acompañan a la Cuenta de Caja (ya citada en el apartado II.1).

Además, los Centros mantienen cajas de efectivo diferenciadas, una para las operaciones de caja fija, otra para los fondos de peculio y, en algunos casos, cuentan también con otra caja para "Otros fondos". En todas ellas se realizan arqueos al menos una vez al mes que, como en el caso de las conciliaciones bancarias, se acompañan a la Cuenta de Caja.

II.5.2. Evaluación de los procedimientos

El control de la tesorería de los Centros por parte de los Servicios Centrales se realiza, principalmente por medio de las Cuentas de Caja y de su documentación complementaria que mensualmente rinden los Centros, considerándose un procedimiento adecuado. No obstante, algunos de ellos no remiten toda la documentación complementaria (arqueos o certificados bancarios o las "relaciones de cantidades ingresadas y abonadas") o los arqueos de caja que acompañan no diferencian las distintas Cajas a las que se refieren, circunstancias que limitan significativamente su control.

II.6. CONTROL DE LOS BIENES INVENTARIABLES.

II.6.1. Descripción de los procedimientos

El artículo 295, apartado 1, del Reglamento Penitenciario establece la obligatoriedad de que los Establecimientos penitenciarios lleven un sistema de inventarios que permita disponer en todo momento de información fiel y actualizada sobre los bienes muebles asignados para el desarrollo de sus funciones. En el apartado 2 se señala que el centro directivo determinará los tipos de inventario que, de forma obligatoria, todo establecimiento deberá tener continuamente actualizados, así como los documentos y la periodicidad con que deban remitirse.

Por su parte, la Circular sobre "Criterios de normalización del inventario" de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios, de 16 de enero de 1998, recoge la obligatoriedad de remitir el inventario a la Subdirección de Servicios Penitenciarios para su aprobación dentro de los tres meses siguientes al ejercicio correspondiente.

Asimismo, la citada Circular establece, entre otros aspectos, que la valoración de los elementos se realice por su precio de adquisición, que el número de inventario ha de permanecer inalterable, que la dotación a la amortización sea del 10%, con excepción de los equipos informáticos (20%). Además, se recomienda la utilización de las denominaciones tipificadas en el catálogo de equipamiento (ya citado en el apartado II.3.2.7.2 Equipamiento).

Con fecha 3 de octubre de 2000, el Subdirector de Servicios Penitenciarios remitió a los Centros un escrito en el que se establece la obligatoriedad de asignar tantos números de inventario como bienes recibidos, con independencia de que se trate de varias unidades del mismo bien.

La documentación que se remite a los Servicios Centrales, firmada por el Administrador con el visto bueno del Director, una vez aprobada por la Junta Económico-Administrativa, es la siguiente:

- El inventario del ejercicio anterior aprobado por la Subdirección General de Servicios Penitenciarios.
- El estado general de inventario, que de forma resumida parte del valor del inventario anterior al que se le restan los importes de las bajas y de las amortizaciones y se le añade el de las altas.
- Relación de altas del ejercicio junto con las actas de recepción.
- Propuestas de bajas aprobadas por la Junta Económico-Administrativa del Centro.
- Inventario resultante, que recoge por orden de recepción y con número correlativo los bienes, departamento de ubicación, fecha de alta, precio de compra, valor de amortización, valor final resultante y estado de conservación.

En el Área de Equipamiento se comprueba la concordancia de los datos iniciales con el importe del último inventario aprobado, la relación de altas con las actas de recepción remitidas por el Servicio de Gestión de Suministros de la misma Subdirección encargado de la contratación, la relación de las bajas con las propuestas por la Junta Económico-Administrativa y el importe de las dotaciones a la amortización. Efectuadas las comprobaciones se eleva a la firma del Subdirector de Servicios Penitenciarios.

Las altas en inventario se documentan mediante las actas de recepción enviadas por los Servicios Centrales y en lo referente a las bajas, anualmente se remite una propuesta de bajas a la Subdirección de Servicios Penitenciarios para su autorización, previo acuerdo al respecto adoptado por la Junta Económico-Administrativa.

II.6.2. Evaluación de los procedimientos

Los procedimientos implantados para el control de los bienes de naturaleza inventariable se basan, principalmente, en la elaboración por los Centros de un inventario de los mismos y en la revisión por los Servicios Centrales de la documentación relativa a las variaciones que se producen en cada ejercicio. En general se consideran apropiados excepto por lo siguiente:

1º) No ha sido aportada por la DGIP una normativa interna que recoja de manera completa los distintos aspectos que pueden afectar a la elaboración de los inventarios, sino únicamente instrucciones para corregir deficiencias observadas en los inventarios remitidos y conseguir así su normalización. Las instrucciones no establecen un formato de inventario en el que se indique la información que debe contener sino los distintos documentos a remitir a los Servicios Centrales.

2º) Las citadas instrucciones no hacen referencia a las comprobaciones físicas a efectuar para la verificación de su existencia y estado de conservación de los bienes ni a la forma de identificación de los mismos para conseguir una clara correlación con el inventario. Estas carencias en la normativa interna, al no haber sido solventadas en la práctica por los Centros, originan, por un lado, que no quede constancia documental de las comprobaciones físicas realizadas, desconociéndose la periodicidad, amplitud y personas que las realizan y, por otro, que sea escaso el número de Centros en que se haya establecido algún sistema de identificación de sus bienes.

3º) Los inventarios elaborados por los Centros no incluyen la totalidad de los equipos informáticos, estando en proceso el diseño de un procedimiento para su control e inclusión en el inventario.

4º) El control llevado a cabo por los Servicios Centrales sobre los inventarios de los centros es limitado al carecer de información sobre las adquisiciones realizadas directamente por los centros, aunque su importe no es muy elevado. Por otro lado, hay dos Centros que no han remitido los inventarios en los dos últimos años, a pesar de los requerimientos efectuados por los Servicios Centrales.

5º) No todos los centros registran en su contabilidad auxiliar el importe del Inmovilizado material incumpliendo lo fijado en los criterios de normalización de inventario. Así, sólo 49 centros presentan una cuenta de inmovilizado.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES

Los procedimientos de control de la gestión económico-financiera de los Centros e Instituciones Penitenciarias se consideran adecuados para asegurar razonablemente

la salvaguarda de sus activos, el cumplimiento de la normativa aplicable, la fiabilidad e integridad de la información contable y una correcta gestión de los recursos públicos, con las excepciones que se indican a continuación:

1ª) El sistema contable auxiliar implantado en los Centros para el control de sus operaciones, al carecer de un programa informático único para todos los Centros, no es homogéneo ni en la mayoría de los casos recoge la totalidad de las operaciones de naturaleza económica que desarrollan, limitándose en la práctica a emitir un estado de tesorería, denominado "Cuenta de Caja", cuyo contenido no difiere del de los Estados de Situación de Tesorería que los propios Centros rinden como cajas pagadoras.

2ª) Las tasas de absentismo del personal de los Centros penitenciarios, calculadas de acuerdo con la Instrucción del Director General de Instituciones Penitenciarias de 30 de enero de 1998, no se han reducido de manera significativa tras la implantación a finales de 1999 de los programas de productividad específicos, uno de cuyos objetivos era reducir el absentismo laboral toda vez que en el año 2000 la tasa total de absentismo se mantenía en el 6,38% similar a las de 1999 (6,66%) y 1998 (6,55%). Esta circunstancia pone de manifiesto la ineficacia de dichos programas.

3ª) Las dotaciones presupuestarias para gastos en bienes corrientes y servicios son insuficientes para atender las necesidades de los Centros, lo que ha supuesto incurrir en sucesivos ejercicios, al menos, en irregularidades formales –incumplimiento del artículo 60 del TRLGP-, pues una parte significativa de los gastos no se ha aplicado al presupuesto del ejercicio en el que se producen, al haberse agotado el crédito presupuestario, y, por tanto, debe registrarse, tras la aprobación del correspondiente crédito extraordinario, en ejercicios posteriores. Tras el cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario 2000, año en el que no se aprobó crédito extraordinario para atender obligaciones de ejercicios anteriores, quedaban pendientes de aplicar al presupuesto cerca de 3.000 millones de pesetas (18.030.363,13 €) correspondientes a gastos del año 2000 y anteriores, principalmente de productos farmacéuticos, de asistencia sanitaria, de energía eléctrica y de combustibles.

4ª) La cuantía de las dotaciones iniciales para gastos de productos farmacéuticos es insuficiente para atender los gastos producidos, habida cuenta que su cuantía no ha experimentado una variación significativa desde el año 1995, a pesar de que el coste del tratamiento de los internos enfermos de SIDA, principal partida de este tipo de gastos, ha sufrido un crecimiento espectacular, al haberse duplicado en dicho periodo el número de enfermos y haberse aumentado el número de fármacos utilizados en su tratamiento.

Esta insuficiencia se ha venido paliando, parcialmente, mediante la aprobación de modificaciones de crédito que incrementaban, entre otras, las dotaciones para estos gastos. No obstante, la falta transitoria de crédito ha determinado que algunos de los pedidos a los suministradores se hayan efectuado sin tramitar expediente de gasto y sin contar con la preceptiva fiscalización previa, dado que los expedientes de modificación se aprobaron con posterioridad al pedido, lo que ha hecho necesaria la aprobación de expedientes de convalidación de estos gastos por el Consejo de Ministros.

Los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el ejercicio 2001 recogen un incremento de 4.800 millones de pesetas (28.848.581,01 €) en las dotaciones iniciales para gastos de productos farmacéuticos de la DGIP respecto de las del ejercicio anterior, hasta alcanzar la cifra de 6.157 millones de pesetas (37.004.315,27 €).

5ª) La normativa interna no regula el control de existencias de productos farmacéuticos, sin que en la práctica se hayan implantado por los Centros procedimientos que determinen aspectos fundamentales para el control de estos productos como son la autorización de las salidas de almacén, el registro de los movimientos de almacén, la realización de recuentos físicos y su periodicidad, así como la expedición, registro y archivo de los documentos y libros necesarios en estas actuaciones. Esta deficiencia se considera especialmente significativa, habida cuenta de la importante cuantía del gasto en estos productos.

6ª) Los Servicios Centrales no traspasan al Tesoro Publico la recaudación de los ingresos con la periodicidad establecida en el artículo 183 del Reglamento General de Recaudación, efectuando, únicamente, en torno a cuatro traspasos al año. No obstante, hay que indicar que la cuantía de los mismos no es muy importante.

7ª) Algunos Centros no remiten toda la documentación complementaria a las Cuentas de Caja -estado a través del cual los Servicios Centrales realizan, principalmente, el control de la tesorería de los Centros-, circunstancia que limita de forma significativa su control.

8ª) En las operaciones relativas a los economatos gestionados por los propios Centros solamente se imputa a presupuesto el beneficio obtenido y no la totalidad de los gastos e ingresos. Este proceder no respeta el principio de presupuesto bruto recogido en el artículo 58 del TRLGP y el correlativo principio contable de no compensación de ingresos y gastos, aun cuando encuentra amparo reglamentario en el artículo 300.4 del Reglamento Penitenciario.

9ª) La duplicidad existente entre los Estados de Situación de Tesorería y las Cuentas de Caja origina que los citados Estados no sean revisados, observándose

deficiencias en la información que presentan y carencias en la documentación que acompañan.

10ª) Las cuentas bancarias de "Otros fondos" y de "Economato" carecen de la preceptiva autorización de la DGT y PF, lo que supone el incumplimiento del artículo 119.2 del TRLGP.

11ª) El control de los bienes inventariables presenta deficiencias que se derivan tanto de las carencias de su normativa interna como de la inaplicación de la misma por gran parte de los Centros.

La normativa interna aportada relativa a esta materia no recoge de manera completa los diferentes aspectos que afectan al control de estos bienes, sino únicamente instrucciones para corregir deficiencias observadas en los inventarios elaborados por los Centros. Así, por ejemplo, no establecen un formato normalizado de inventario con la información que debe contener, no hacen referencia a las comprobaciones físicas a realizar para la verificación física de los bienes, ni establecen sistemas para su identificación. Por otro lado, muchos Centros no recogen cuentas de inmovilizado en su contabilidad auxiliar, como ya se ha indicado, y en sus inventarios no se incluyen la totalidad de los equipos informáticos.

III.2. RECOMENDACIONES

Algunos de los defectos puestos de manifiesto por la fiscalización deben tener oportuna solución en la observancia escrupulosa de la normativa a la que se encuentra sometida la DGIP. Además con carácter específico:

1ª) Sería deseable la implantación de un sistema auxiliar contable único que evite la duplicidad actualmente existente entre Cuentas de Caja y Estados de Situación de Tesorería, que unifique la información contable de todos los Centros y que recoja, de forma adecuada, las operaciones realizadas por ellos.

Para su consecución se considera necesario la elaboración de un programa informático que además de elaborar los Estados de Situación de Tesorería, con la periodicidad que se estime oportuna -sin perjuicio de lo establecido en la normativa de anticipo de caja fija-, recojan la totalidad de los flujos de tesorería, pueda suministrar otros estados financieros que presenten información de carácter patrimonial, así como la distinta información complementaria de ambos estados. Esta implantación debería contar con las modificaciones precisas en la normativa específica de la DGIP, de modo que el actual vacío legal en que se encuentra el sistema contable auxiliar, que se sustentaba en el anterior Reglamento Penitenciario, quede solventado.

2ª) Sería necesario que se replanteasen los actuales programas de productividad para la reducción de los índices de absentismo laboral de manera que resulten eficaces, sin perjuicio de la adopción de otras medidas complementarias.

3ª) Debería mantenerse en el futuro el ajuste de las dotaciones presupuestarias a las necesidades reales de la DGIP, como ha sucedido en el presupuesto aprobado para 2001, de modo que se evite definitivamente el proceso de aprobación sistemática de expedientes de modificación de crédito y de expedientes de convalidación de gastos por el Consejo de Ministros que se ha producido en periodos anteriores.

4ª) Sería conveniente la elaboración de normas internas que determinen de forma completa los procedimientos de control de los bienes inventariables y de productos farmacéuticos y que éstos sean respetados por los Centros.

Madrid, 25 de abril de 2002
EL PRESIDENTE