

### III. OTRAS DISPOSICIONES

## CORTES GENERALES

**219** *Resolución de 28 de octubre de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del programa presupuestario 223A «Protección Civil», ejercicio 2004.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de octubre de 2009, a la vista del informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del programa presupuestario 223A «Protección Civil», ejercicio 2004,

#### ACUERDA:

Instar al Gobierno a adoptar los siguientes acuerdos:

1. Reforzar los controles internos y de gestión económico-financiera de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias principalmente en las áreas de gestión presupuestaria, gastos de personal, gastos corrientes y de contratación, inversiones y transferencias.

2. En el caso de que no se haya corregido instar al Ministro de Interior a modificar el contenido de la Orden emitida el 18 de marzo de 2004, adaptándola a la orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 26 de julio de 1989, en relación con la necesaria aprobación de las cuentas de pagos a justificar y anticipos de caja fija con carácter previo a la reposición de fondos.

3. La Dirección General de Protección Civil, en el supuesto de que no lo haya corregido, mejore los procedimientos de control interno, planificación, coordinación e información sobre la gestión estatal del Servicio Público de Protección Civil, procediendo a la elaboración de un Plan de actuación plurianual, con objetivos e indicadores que puedan determinar el cumplimiento de las finalidades establecidas en la normativa de protección civil.

4. Mejorar diversos aspectos de la gestión operativa, menor plazo en la tramitación de las subvenciones, mayor información para la autoprotección, elaboración de una base de datos de medios movilizables, revisión del sistema informático de gestión de emergencias, mayor desarrollo de la investigación y de estudios de actividades de protección civil y emergencias, los relacionados con la Escuela Nacional de Protección Civil.

5. Agilizar la tramitación de las indemnizaciones y ayudas, especialmente las dirigidas a atender situaciones sobrevenidas por catástrofes, así como a que exiga la adecuada justificación de las subvenciones otorgadas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de octubre de 2009.—La Presidenta de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, María Isabel Pozuelo Meño.—El Secretario de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, José Luis Ábalos Meco.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA  
PRESUPUESTARIO 223.A «PROTECCIÓN CIVIL»

EJERCICIO 2004

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a), de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 19 de julio de 2007 el Informe de Fiscalización del Programa Presupuestario 223.A «Protección Civil» ejercicio 2004 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

RELACIÓN DE SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE  
INFORME

BOE	Boletín Oficial del Estado
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
CECOP	Centro de Coordinación Operativa
CECOPI	Centro de Coordinación Operativa Integrado
CEISE	Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia
DGPCyE	Dirección General de Protección Civil y Emergencias
DNI	Documento Nacional de Identidad
ENPC	Escuela Nacional de Protección Civil
ENRESA	Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, S.A.
PEN	Plan de Emergencia Nuclear
RAR	Red de Alerta a la Radioactividad
RECOBAT	Red de Comunicaciones Vía Satélite
REMER	Red de Radio de Emergencia
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SACOP	Sala de Coordinación Operativa
SIGE	Sistema Informático de Gestión de Emergencias
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio.
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre.
UAD	Unidad de Apoyo ante Desastres
UNESA	Asociación Española de la Industria Eléctrica

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN:

- A. Antecedentes de la fiscalización.
- B. Descripción del ámbito de gestión fiscalizado.
- C. Objetivos, alcance y limitaciones.
- D. Trámite de alegaciones.

II. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

III. GASTOS DE PERSONAL.

IV. GASTOS CORRIENTES E INVERSIONES REALES:

- A. Gastos corrientes en bienes y servicios. Anticipos de Caja fija y pagos «a justificar».
- B. Inversiones reales.

V. TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL:

Al Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga).

Al Ayuntamiento de Ausejo (La Rioja).

A la empresa AVIALSA T-35, SL.

A damnificados por lluvias torrenciales en Canarias (Real Decreto-Ley 2/2002).

A damnificados por tormenta en Alcañiz (Teruel) Real Decreto-Ley 5/2003.

Al Ayuntamiento de Calatayud (Zaragoza).

A la Diputación Provincial de Valencia.

Otras incidencias, comunes a todos los expedientes.

Expedientes denegados.

VI. ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN:

A) Objetivos e indicadores del programa 223.A «Protección Civil».

B) Otros aspectos de la gestión de la DGPCyE:

Planificación del servicio público de protección civil.

Catálogo de medios y recursos movilizables ante emergencias.

Gestión operativa de emergencias.

Formación para la autoprotección.

Centro Nacional de Información y Documentación.

Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia.

Escuela Nacional de Protección Civil.

VII. CONCLUSIONES:

Alcance y limitaciones.

Análisis de regularidad.

Análisis de algunos aspectos de la gestión.

VIII. RECOMENDACIONES.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA  
PRESUPUESTARIO 223.A «PROTECCIÓN CIVIL».  
EJERCICIO 2004

## I. INTRODUCCIÓN

### A) Antecedentes de la fiscalización

1.1 El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 31 de enero de 2006, aprobó incluir la presente fiscalización en el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2006», dentro del apartado V.2 «Informes especiales. Otras fiscalizaciones», relativo a fiscalizaciones programadas a iniciativa del Pleno del Tribunal.

1.2 Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas mediante acuerdo del Pleno de 6 de abril de 2006.

### B) Descripción del ámbito de gestión fiscalizado

1.3 La protección civil es un servicio público que encuentra su fundamento jurídico en la Constitución, cuya competencia corresponde a la Administración General del Estado y, en los términos establecidos en la Ley 2/1985, de 21 de enero sobre Protección Civil, a las restantes Administraciones Públicas. También participarán en este servicio los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.

1.4 Este servicio público se define en el artículo 1 de la citada Ley como la acción permanente de los poderes públicos orientada al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos de que dichas situaciones se produzcan.

1.5 El Gobierno es el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil (artículo 15 de la Ley 2/1985), correspondiendo al Ministro del Interior la superior autoridad en la materia (artículo 16 de la misma norma), asistido por la Comisión Nacional de Protección Civil.

1.6 La Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCyE), del Ministerio del Interior, es el centro directivo de programación y de ejecución en este ámbito, según las competencias establecidas en el artículo 3 del Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las demás Administraciones Públicas. En particular, corresponden a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias las siguientes funciones reguladas en el Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior:

a) La preparación de planes estatales de protección civil o cuya competencia tenga atribuida por la normativa legal vigente.

b) La preparación y gestión práctica de ejercicios y simulacros en el marco de los citados planes.

c) La organización y mantenimiento del Centro de Coordinación Operativa, de la Red de Alerta a la Radiactividad, de las redes propias de comunicación para emergencias y de otras infraestructuras destinadas a facilitar la gestión operativa en emergencias.

d) La realización de estudios relativos a análisis de riesgos, así como proyectos piloto de carácter preventivo que permitan fundamentar planes de prevención de emergencias y catástrofes.

e) La preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos.

f) La preparación de normas o directrices que tengan por objeto la previsión y prevención y planificación de protección civil y emergencias.

g) La confección, ejecución y seguimiento de los presupuestos de protección civil.

h) La tramitación de subvenciones y ayudas para la atención de necesidades derivadas de siniestros o catástrofes y la preparación de la normativa correspondiente.

i) La tramitación de subvenciones y ayudas que faciliten la implantación de los planes de protección civil de carácter estatal o el desarrollo de actividades de interés para la protección civil en ese mismo ámbito y la preparación de la normativa correspondiente.

j) La gestión administrativa necesaria para la contratación de obras, estudios y servicios y para la adquisición de bienes.

k) La formación teórica y práctica en la gestión de riesgos y emergencias, incluyendo el entrenamiento de mandos y personal de los diferentes servicios y organizaciones implicados en las actuaciones de emergencia, en particular, servicios de extinción de incendios y salvamento, servicios sanitarios y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

l) La organización y mantenimiento de un fondo documental especializado que permita la máxima difusión de la información.

m) El desarrollo de estudios y programas de información a la población, así como la promoción de la autoprotección ciudadana y corporativa, y de fomento de la participación social en las actividades de protección civil y emergencias, así como de programas de educación para la prevención en centros escolares.

n) El desarrollo de investigación y estudios sobre aspectos sociológicos, jurídicos y económicos, relevantes para las actividades de protección civil y emergencias.

ñ) La coordinación de las relaciones con las Unidades de Protección Civil de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, y con los órganos competentes en materia de protección civil de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones locales, así como la organización y el mantenimiento de la secretaría de la Comisión Nacional de Protección Civil, de su Comi-

sión Permanente y de sus comisiones técnicas y grupos de trabajo.

o) El mantenimiento de relaciones técnicas con organismos homólogos de otros países, especialmente de la Unión Europea, del Mediterráneo y de Iberoamérica, y la participación en las reuniones de los organismos internacionales con competencias en protección civil y emergencias, así como en las comisiones y grupos de trabajo constituidos en el seno de la Unión Europea.

1.7 Para el desarrollo de las indicadas funciones, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias se estructura en las siguientes unidades:

— La Subdirección General de Planificación, Operaciones y Emergencias, que lleva a cabo el ejercicio de las funciones atribuidas a la DGPCyE en los apartados a), b), c), d), e) y f) del punto anterior.

— La Subdirección General de Gestión de Recursos y Subvenciones, que lleva a cabo el ejercicio de las funciones atribuidas a la DGPCyE en los apartados g), h), i) y j).

Depende asimismo de la DGPCyE la División de Formación y Relaciones Institucionales, también con nivel orgánico de Subdirección General, a la que le corresponde el ejercicio de las funciones recogidas en los apartados k), l), m), n), ñ) y o). En dicha División se integran la Escuela Nacional de Protección Civil, el Centro Nacional de Información y Documentación y el Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia.

### C) Objetivos, alcance y limitaciones

1.8 La fiscalización, planteada como integral, se ha desarrollado de acuerdo con los objetivos marcados en las Directrices Técnicas. Éstos fueron los siguientes:

a) Comprobar el correcto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables en el ámbito de la fiscalización.

b) Contrastar la fiabilidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscalizado y su adecuación a los principios y criterios contables que resultan de aplicación.

c) Verificar la existencia de un adecuado control interno y comprobar y analizar su funcionamiento efectivo.

d) Examinar que la gestión del programa se adecue a los principios de eficacia, eficiencia y economía, evaluando tanto el grado de consecución de los objetivos previstos como los demás aspectos de gestión relevantes.

1.9 El periodo objeto de fiscalización comprende sustancialmente el ejercicio 2004. No obstante, algunas comprobaciones han sido ampliadas a ejercicios ante-

riores y posteriores en aquellos aspectos que se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos de fiscalización previstos. Las comprobaciones se han realizado en distintos Centros y Unidades de la DGPCyE; en las Subdirecciones Generales de Gestión Económica y Patrimonial y de Personal e Inspección de la Subsecretaría del Ministerio del Interior; y en sede del Tribunal de Cuentas.

1.10 En la ejecución del trabajo se han aplicado las normas y principios de auditoría habitualmente seguidos por el Tribunal de Cuentas y, en particular, los contenidos en las «Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas», en los términos acordados por el Pleno de esta Institución el 23 de enero de 1997. Los procedimientos aplicados han abarcado cuantas comprobaciones se han estimado necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal en relación con los objetivos de la fiscalización. En concreto, se ha procedido: a) al examen y verificación de los registros contables principales y auxiliares, así como de sus justificantes; b) al análisis de los sistemas de control interno y realización de comprobaciones de cumplimiento, con especial incidencia en aquellas áreas que presentaban mayor posibilidad de riesgo; c) a la realización de comprobaciones sustantivas sobre los expedientes tramitados, las nóminas y las operaciones de gasto y de pago; y d) a la realización de entrevistas, inspecciones físicas, examen de otra documentación y, en general, cuantas actuaciones se han estimado necesarias para alcanzar los objetivos marcados.

1.11 Tanto los responsables del programa fiscalizado como el personal adscrito al mismo han prestado toda la colaboración requerida para la correcta ejecución de los trabajos. En los análisis de regularidad no se han presentado limitaciones al alcance que hayan impedido con carácter general la realización de los procedimientos de auditoría programados o la consecución de los objetivos previstos, salvo por la insuficiencia de información en casos concretos (relación mensual de pagos y relación de acreedores), debido a la incompleta implantación y deficiencias del operativo contable SOROLLA en la DGPCyE durante el ejercicio fiscalizado. En el ámbito de los análisis de eficacia, eficiencia y economía, por el contrario, no ha sido posible realizar con la amplitud prevista dichos análisis, debido a la inadecuada e incompleta definición de objetivos e indicadores en el programa presupuestario fiscalizado, la inexistencia de cualquier otro instrumento de planificación que supliera tales deficiencias y la falta de información suficiente y fiable sobre datos básicos de la gestión del programa reseñado, a lo que se suma la inexistencia de contabilidad de costes y las citadas deficiencias del operativo contable SOROLLA.

### D) Trámite de alegaciones

1.12 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del

Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se remitió para alegaciones al actual responsable del Ministerio del Interior y a quienes lo fueron a lo largo del periodo fiscalizado. El primero de ellos y uno de los dos responsables del Ministerio a lo largo de 2004 han presentado alegaciones, que se adjuntan íntegramente al presente Informe.

1.13 Tras el examen por el Tribunal de las indicadas alegaciones, no se ha considerado necesario introducir en el Informe cambio alguno, puesto que tales alegaciones consisten sustancialmente en manifestaciones sobre medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado; discrepancias no fundamentadas sobre los hechos comprobados por el Tribunal; o meras explicaciones sobre las causas de determinados

hechos o sobre cuestiones colaterales. En un caso, sin embargo, se ha estimado conveniente insertar un comentario con la opinión del Tribunal para precisar el contenido de un asunto concreto, de amplia relevancia (punto 4.23). Obviamente, la falta de comentario expreso sobre el resto de las alegaciones no significa que el Tribunal comparta su contenido.

## II. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

2.1 Las obligaciones reconocidas aplicadas al programa objeto de la fiscalización en el ejercicio 2004 ascendieron a 22.169.408,11 euros, con el siguiente desglose:

<i>Artículo presupuestario</i>		<i>Importe (euros)</i>
10	Altos cargos	52.491,33
12	Funcionarios	1.976.048,02
13	Laborales	1.346.437,92
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales	663.310,34
<b>SUMA capítulo 1 – Gastos de personal</b>		<b>4.038.287,61</b>
20	Arrendamientos y cánones	1.317,31
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	941.135,35
22	Material, suministros y otros	2.025.337,54
23	Indemnizaciones por razón del servicio	263.982,28
<b>SUMA capítulo 2 – Gastos corrientes en bienes y servicios</b>		<b>3.231.772,48</b>
35	Intereses de demora y otros gastos financieros	425,86
<b>SUMA capítulo 3 – Gastos financieros</b>		<b>425,86</b>
46	A Corporaciones Locales	5.209.921,54
47	A empresas privadas	63.314,23
48	A familias e instituciones sin fines de lucro	1.768.445,87
<b>SUMA capítulo 4 – Transferencias corrientes</b>		<b>7.041.681,64</b>
62	Inversión nueva	5.224.220,68
63	Inversión de reposición	667.682,71
64	Gastos e inversiones de carácter inmaterial	352.599,31
<b>SUMA capítulo 6 – Inversiones reales</b>		<b>6.244.502,70</b>
76	A Corporaciones Locales	1.598.278,81
78	Al exterior	14.459,01
<b>SUMA capítulo 7 – Transferencias de capital</b>		<b>1.612.737,82</b>
<b>TOTAL programa 223.A</b>		<b>22.169.408,11</b>

2.2 Los créditos inicialmente aprobados en el programa para el ejercicio 2004 fueron 17.551.720,00 euros, lo que supone un aumento de tan solo el 1,3% respecto a los créditos iniciales del ejercicio anterior. A lo largo del ejercicio, sin embargo, se han aprobado modificaciones presupuestarias por un total de 7.139.874,75 euros, lo que representa un incremento de los créditos iniciales del 40,7%. Los créditos definitivamente aprobados fueron de 24.691.594,75 euros, mientras que las obligaciones reco-

nocidas alcanzaron un importe de 22.169.408,11 euros, dando lugar a un grado de realización del 89,8%, siendo el capítulo 7 «Transferencias de capital» el que presenta un menor índice de ejecución (el 60,5%). En cuanto a la estructura del gasto, destacan por su importancia económica relativa las transferencias, que suponen en conjunto (corrientes y de capital) el 39,0% de las obligaciones reconocidas del programa, seguidas en importancia por las inversiones reales que representan el 28,2%.

2.3 El mayor importe de las modificaciones presupuestarias aprobadas, 7.070.159,53 euros (el 99,0%), corresponde a ampliaciones de créditos de los capítulos 4 y 7 (transferencias corrientes y de capital), según se detalla en el cuadro siguiente, y cuya naturaleza de ampliables se encuentra reconocida en la Ley

61/2003, de 30 de septiembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004. El resto de las modificaciones corresponden a transferencias de crédito por importe de 1.960.141,08 euros, de los cuales 1.890.425,86 euros han sido financiados con créditos del mismo programa.

<i>Concepto</i>	<i>créd. iniciales</i>	<i>ampliac. créd.</i>
461.- Transf. ctes. a Corporaciones Locales	240.400,00	4.916.003,22
471.- Transf. ctes. a empresas privadas	60.100,00	3.214,23
482.- Transf. ctes. a familias e instituc.sin fines lucro	154.000,00	1.502.387,00
761.- Transf. capital. a Corporaciones Locales	60.100,00	648.555,08
<b>TOTAL</b>	<b>514.600,00</b>	<b>7.070.159,53</b>

2.4 En el examen por el Tribunal se han apreciado desviaciones significativas entre los créditos definitivos y las obligaciones reconocidas en distintos conceptos, algunos de ellos con un grado de ejecución muy superior al de la totalidad del crédito. Aunque

esta circunstancia no afecta al nivel de vinculación legal establecido, esto es, al nivel de artículo presupuestario, pone de manifiesto deficiencias en la presupuestación en este grado de detalle, según se observa en el cuadro siguiente:

<i>Concepto</i>		<i>créd.defin.</i>	<i>oblig.recon.</i>	<i>ejecuc.</i>
127	Contrib. planes pensiones funcion.	0,00	10.440,79	-
131	Retribuciones pers.laboral eventual	396.143,63	452.533,63	114,2%
203	Arrend. maquin. instalac. y utillaje	600,00	1.178,11	196,4%
213	Reparac. maquin. instalac. y utillaje	768.230,00	796.866,15	103,7%
219	Reparac. otro inmov. material	300,00	3.540,17	1.180,1%
221	Suministros	362.090,00	428.757,59	118,4%
223	Transportes	69.120,00	73.393,65	106,2%
225	Tributos	30.060,00	30.390,58	101,1%
227	Trabajos realizados por otras empresas	387.400,00	485.541,06	125,3%
230	Indemniz. razón servicio. Dietas	60.100,00	60.757,46	101,1%
231	Indemniz. razón servicio. Locomoción	90.150,00	118.474,51	131,4%

2.5 Por último, la comparación de los créditos iniciales en los presupuestos de 2002 a 2004 del programa fiscalizado no presenta variaciones significativas, aunque sí se aprecian en la comparación interanual de las obligaciones reconocidas, principalmente en los capítulos 4 y 7 (transferencias corrientes y de capital) y en el 6 (inversiones reales). Por lo que se refiere a los primeros, las variaciones se deben a la propia naturaleza de dichos créditos (subvenciones destinadas en su mayor parte a paliar los daños y las necesidades motivadas por

siniestros y catástrofes), si bien se aprecia que su presupuestación inicial resulta sistemáticamente insuficiente, motivando la tramitación en todos los ejercicios de importantes ampliaciones de crédito. Por lo que se refiere al capítulo 6, las obligaciones reconocidas con cargo al mismo muestran un notable incremento en los ejercicios considerados (el 34,3% en 2003 respecto al 2002 y el 36,1% en 2004 sobre el 2003), a pesar de que el grado de ejecución en el ejercicio 2004 ha sido únicamente del 91,0% sobre los créditos definitivos. El

citado incremento es debido en su mayor parte a la construcción del campo de prácticas en la Escuela Nacional de Protección Civil.

### III. GASTOS DE PERSONAL

3.1 La gestión del capítulo 1 del programa presupuestario fiscalizado es realizada por la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio del Interior. También compete a dicha Subsecretaría, a través de la Subdirección General de Personal e Inspección, la gestión y administración de los recursos humanos del Departamento, entre los que se encuentran los de la DGPCyE.

3.2 Los créditos iniciales del capítulo 1 Gastos de personal ascendieron a 4.242.400,00 euros, en los que no se contempla el concepto de «Productividad» de los funcionarios y el de «Acción Social», que se financian con cargo al programa genérico del Ministerio 221.A. Se aprobaron transferencias positivas por 61.923,63 euros para incrementar la dotación del personal laboral even-

tual y por 7.791,59 euros para la contribución al Plan de pensiones de los empleados públicos. Los créditos definitivos fueron de 4.312.115,22 euros, reconociéndose obligaciones por 4.038.287,61 euros, lo que representa el 93,6%. Se ordenaron pagos por la totalidad de las obligaciones reconocidas, excepto por el concepto 162 «Gastos sociales del personal», en el que quedaron obligaciones pendientes de pago por importe de 12.986,00 euros. El remanente de crédito en el capítulo 1 asciende a 273.827,61 euros que resulta claramente insuficiente para cubrir las remuneraciones de las 16 vacantes presuntamente dotadas, situación provocada, en parte, por las circunstancias que se indican en los puntos 3.4 y 3.8.

3.3 La dotación presupuestaria de personal de la DGPCyE para el ejercicio 2004 ascendió a 155 puestos (un alto cargo, 95 funcionarios y 59 laborales, de ellos 44 fijos y 15 eventuales). En general, el grado de ocupación en los distintos niveles es alto, excepto en los grupos B y D en los que se sitúa alrededor del 70%. El detalle a 31 de diciembre de 2004 de los puestos dotados en la plantilla presupuestaria de la DGPCyE y de los puestos cubiertos, es el siguiente:

Plantilla de la DGPCyE al 31 de diciembre de 2004

	dot. presup.	puestos cubiertos	vacantes
<b>Altos Cargos</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Funcionarios</b>	<b>95</b>	<b>80</b>	<b>15</b>
A Titulados superiores	19	18	1
B Titulados grado medio	17	12	5
C Tit. Bachiller o similar	29	29	0
D Graduado escolar o similar	28	19	9
E Certificado de escolaridad	2	2	0
<b>Laborales Fijos y Eventuales</b>	<b>59</b>	<b>58</b>	<b>1</b>
1 Titulados superiores	19	18	1
2 Titulados grado medio	23	25	-2
3 Administradores	10	10	0
4 Oficiales 1ª	1	1	0
5 Oficiales 2ª	1	1	0
6 Auxiliares	2	2	0
7 Conserjes- telefonistas	3	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>139</b>	<b>16</b>

3.4 Conforme se puede observar en el cuadro que antecede, es de notar la anómala circunstancia de que en el grupo 2 del personal laboral (Titulados de grado medio) figuren ocupados dos puestos de trabajo más que los dotados presupuestariamente. Ello supone el incumplimiento de los artículos 14.3 y 15.1.f) de la Ley 30/1984 de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y 59 del TRLGP.

3.5 Del análisis de las relaciones de puestos de trabajo de la DGPCyE se observaron las siguientes circunstancias:

a) El contenido de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) se ajusta en general a lo prescrito en la normativa reglamentaria, salvo en dos casos que no se cumplimentan el número de registro de personal, el modo de ocupación, la fecha de posesión, el grupo, el grado y la fecha de obtención del mismo, así como en siete en los que no se indica el grado y su fecha.

b) En junio de 2005 se solicitó la creación de un puesto de trabajo denominado Jefe de prensa, que figura en el organigrama de la DGPCyE dependiente de la Directora General, siendo denegado por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones. A pesar de ello, ya desde el ejercicio 2004, un Titulado Superior de Administración viene ejerciendo dichas funciones por encargo de la Directora General.

c) No se han observado puestos de trabajo ocupados por funcionarios de cuerpos o grupos distintos a los que corresponden los mismos, salvo en un caso en el que un puesto de grupo A es ocupado por un funcionario del grupo B en comisión de servicio hasta el 26 de octubre de 2005, fecha en la que la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones aprueba una modificación de la RPT, con efectos del 1 de noviembre, por la que se adscribe dicho puesto a los grupos A y B. Otro puesto adscrito a los grupos B o C permanece cubierto por un funcionario del grupo D al amparo de la Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, que introdujo los intervalos de niveles de puestos y su adscripción a los diferentes cuerpos o escalas.

3.6 Revisada una muestra de los expedientes de personal (tanto la documentación obrante en la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial como la que custodia la Subdirección General de Personal e Inspección), se han observado las siguientes incidencias:

a) En siete de los diez expedientes de funcionarios examinados no consta el título de funcionario. La explicación dada por la Subdirección General de Personal e Inspección es que la mayoría del personal se incorpora a la DGPCyE mediante concurso o libre designación, presentando el certificado de servicios prestados (que figura en todos los expedientes), la baja en nómina y el cese con el correspondiente sello del Registro Central

de Personal, por lo que no consideran necesario pedir la justificación del título administrativo. Tan solo en los casos en que voluntariamente lo aporten o en los que la titulación se obtenga recientemente es remitido por el Ministerio de Administraciones Públicas a esta Subdirección.

b) Tampoco se incluye en cinco expedientes la titulación académica exigida para el grupo al que pertenecen, ni el alta en Seguridad Social o MUFACE en cuatro casos, ni adjuntan fotocopia del DNI en tres de ellos.

c) La publicación en el BOE de los nombramientos falta en un caso.

d) En otro expediente se prorroga una comisión de servicio durante tres años, cuando conforme al artículo 64 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, las comisiones tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro.

e) En dos de diez expedientes de personal laboral figuran prorrogas en los contratos temporales hasta agotar el periodo de 3 años, suscribiéndose a continuación un contrato de interinidad para el mismo puesto de trabajo. Esta conducta ha sido condenada en numerosas sentencias de la jurisdicción laboral como constitutiva de un fraude de ley. Ello se agrava si se considera que el tiempo que permanece el personal con contrato de interinidad resulta desproporcionado. Así, de los expedientes de la muestra, en 2004 permanecía con dicho contrato un trabajador desde 1995, otro desde 1998 y otro desde 1999. En el primer caso, con anterioridad al contrato de interinidad se había firmado en 1992 un contrato temporal que fue prorrogado hasta enlazar con el de interinidad. Hay que señalar que a 31 de diciembre de 2004 permanecía el mismo número de trabajadores temporales que a igual fecha de 2003: 15 acogidos al Convenio único y 3 fuera del Convenio.

f) En tres expedientes no consta el contrato laboral. En dos de ellos por tratarse de personal contratado por el extinguido organismo Medios de Comunicación Social, cuyo personal carecía de contrato, figurando únicamente el documento de adscripción al Ministerio del Interior. En el otro caso se encuentra en el expediente el primer contrato realizado en su momento, no sujeto al Convenio único para el personal de la Administración General del Estado, pero no el vigente que sí está sujeto al Convenio (se encuentra en el expediente, sin embargo, la Hoja de Servicios que acredita la relación de trabajo con la Administración del Estado). En dos de estos tres expedientes no se acredita la titulación académica exigida por el Convenio para el grupo al que pertenecen los trabajadores (uno del grupo 4 y otro del 6).



3.7 En la revisión de las retribuciones acreditadas en nómina (a través de una muestra de perceptores de la nómina de junio y de la totalidad de las variaciones de las nóminas de mayo, junio y septiembre) no se han detectado incidencias significativas en cuanto se refiere a la procedencia y cálculos de las retribuciones (incluyendo la aportación al Plan de Pensiones) y a la justificación de las variaciones.

3.8 No obstante, en los cuadros realizados sobre los importes registrados en la liquidación del presupuesto, la nómina y las relaciones de puestos de trabajo, se han detectado las siguientes irregularidades, que suponen el incumplimiento de los artículos 14.3 y 15.1.f) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y 59 del TRLGP:

a) Se han incluido en la nómina de la DGPCyE dos Ordenanzas, contratados laborales, que no figuran en la RPT de la Dirección General sino en la de la Subsecretaría del Interior, Unidad de Oficialía Mayor. En el contrato vigente en 2004 se indicaba que el puesto de trabajo de estas dos personas era en la DGPCyE, firmándose en julio de 2005 una «modificación del puesto de trabajo o plaza» pasando ambos a la Oficialía Mayor de la Subsecretaría.

b) Se ha incluido también en la nómina de la DGPCyE un Técnico en Medios de Comunicación contratado como interino el 2 de agosto de 2004 con destino según el contrato en la Subsecretaría y según el documento de «incorporación a puesto de trabajo o plaza» en la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales. A partir del mes de mayo de 2005 se imputa la nómina al programa 131-M «Dirección y Servicios Generales de Seguridad y Protección Civil»

c) Igualmente se han incluido en la nómina de la DGPCyE a partir del mes de septiembre varios Técnicos de Administración (traductores-intérpretes) y Ordenanzas correspondientes al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista. Este Centro se creó en el año 2004 por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de mayo. En el ejercicio 2005 el gasto de este Centro aparece encuadrado en el programa 132-A Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Estado de Seguridad y en él se han registrado las nóminas de estas personas a partir de enero de 2005. También se ha imputado al programa fiscalizado la contribución al Plan de Pensiones de una de ellas, aunque su sueldo en el mes de mayo se imputaba a otro programa presupuestario, incumpliendo el apartado 2 de la Orden del Ministerio de la Presidencia 3606/2004 de 4 de noviembre.

d) Otra persona incluida en la nómina de la DGPCyE no figuraba en su RPT. La razón es que en el mismo año 2004 se produjeron dos modificaciones de la RPT correspondientes al cambio de adscripción de un puesto de trabajo y del funcionario titular del mismo, con el objeto de posibilitar el reingreso al servicio activo del funcionario que se encontraba en situación de servicios especiales: la primera de ellas en agosto y procedente de la Jefatura Central de Tráfico y la segunda en octubre cuando se produce la baja en la DGPCyE y se adscribe a la Subdirección General de Personal e Inspección dependiente de la Subsecretaría del Ministerio del Interior.

## IV. GASTOS CORRIENTES E INVERSIONES REALES

### A) Gastos corrientes en bienes y servicios

4.1 Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2004 en el capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios» del programa presupuestario fiscalizado ascendieron a 3.231.772,48 euros, con una variación irrelevante respecto al ejercicio anterior (el 0,9%) y un porcentaje de ejecución respecto de los créditos definitivos del 90,6%. De dichas obligaciones, se ordenaron pagos en el ejercicio por importe de 2.642.338,53 euros, quedando pendientes de pago 589.433,95 euros (el 18,2%), debido a retrasos de tramitación y acumulación en diciembre de varios contratos. Para analizar este elevado volumen de las obligaciones pendientes de pago se solicitó por el Tribunal una relación mensual de los pagos efectuados, facilitándose por la DGPCyE una incompleta extraída del aplicativo SOROLLA, explicando que el 2004 fue el primer año de implantación de esta aplicación informática y no se grabaron en ellas todas las operaciones, circunstancia que ha impedido realizar la comprobación prevista.

4.2 El detalle por conceptos presupuestarios de las obligaciones reconocidas en el ejercicio, programa y capítulos indicados es el que figura en el cuadro siguiente. Los conceptos más representativos son el 213 «Reparaciones, mantenimiento y conservación de maquinaria, instalaciones y utillaje» (que suponen el 24,7%, fundamentalmente por la prorrogación del contrato de servicio técnico de mantenimiento de la Red de Alerta a la Radioactividad, que importa 510.860,28 euros) y el 222 «Comunicaciones» (que representa el 22,5%). Los pagos de este capítulo se han tramitado por el sistema de anticipos de Caja fija (el 24,7%), pagos «a justificar» (el 0,4%) y pagos en firme (el 74,9%).

CONCEPTO		OBLIG. REC.	% s/ TOTAL
203	Arrend. maq. instal. y utillaje	1.178,11	0,0
204	Arrend. material transporte	139,20	0,0
212	Reparac. edificios y otras const.	102.874,92	3,2
213	Reparac. maq. inst. y utillaje	796.866,15	24,7
214	Reparac. elem. transporte	5.985,53	0,2
215	Reparac. mobiliario y enseres	10.880,84	0,3
216	Reparac. equipos proc. inform.	20.987,74	0,6
219	Reparac. otro inmov. material	3.540,17	0,1
220	Material de oficina	97.023,66	3,0
221	Suministros	428.757,59	13,3
222	Comunicaciones	728.206,75	22,5
223	Transportes	73.393,65	2,3
224	Primas de seguros	49.317,22	1,5
225	Tributos	30.390,58	0,9
226	Gastos diversos	132.707,03	4,1
227	Trabajos realizados por otras empr.	485.541,06	15,0
230	Indem. por razón serv. dietas	60.757,46	1,9
231	Indem. por razón serv. locomoción	118.474,51	3,7
233	Indem. por razón serv. otras indem.	84.750,31	2,6
<b>TOTAL</b>		<b>3.231.772,48</b>	<b>100,0</b>

4.3 En cuanto a la clasificación por tipología y forma de adjudicación de los contratos correspondientes a los gastos del capítulo reseñado, se detalla en el cuadro siguiente. Los contratos de suministro de tracto sucesivo corresponden a Telefónica y Unión Fenosa. En la categoría «Otros» se han incluido los pagos al Parque Móvil

del Estado por sus servicios (59.233,23 euros), a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos por la prestación de servicios postales y telegráficos (3.988,14 euros) y al Consorcio de Compensación de Seguros por el seguro de los automóviles (1.217,23 euros), así como el pago de impuestos (30.390,58 euros).

	IMPORTE	%
Contratos menores	855.381,23	26,5%
Procedimiento negociado	789.997,24	24,4%
Suministros de tracto sucesivo	640.893,19	19,8%
Concurso	413.935,56	12,8%
Subasta	135.931,87	4,2%
Adquisición centralizada	36.821,93	1,1%
Indemnizaciones razón servicio	263.982,28	8,2%
Otros	94.829,18	2,9%
<b>TOTAL</b>	<b>3.231.772,48</b>	<b>100,0</b>

4.4 Para la fiscalización de los gastos reflejados en el cuadro anterior se seleccionaron y examinaron por el Tribunal tres muestras: una por importe de 213.720,79 euros, a través de las cuentas justificativas del sistema de anticipos de Caja fija y pagos «a justificar» (cuyos resultados se exponen en los puntos 4.10 a 4.23 y 4.27), otra por importe de 19.177,39 euros correspondiente a indem-

nizaciones por razón del servicio (cuyos resultados se expresan en el punto 4.24) y otra por importe de 504.911,91 euros (cuyos resultados se exponen a continuación), consistente en 10 expedientes de contratación (cinco contratos menores; dos contratos adjudicados mediante el procedimiento negociado sin publicidad (uno de ellos con promoción de ofertas y el otro sin ofer-

tas); otros dos que corresponden a la prórroga de un procedimiento abierto resuelto por concurso; y otro de suministro de tracto sucesivo. La suma de las tres muestras analizadas (737.810,09 euros) representa el 22,8% de las obligaciones reconocidas que conforman el subconjunto del que se han extraído.

4.5 De los contratos menores examinados, tres se aplican al concepto 213 «Reparaciones de maquinaria, instalaciones y utillaje» y corresponden a un mismo adjudicatario por un importe global en el ejercicio de 32.786,76 euros (10.096,00 euros, 11.711,36 euros y 10.979,40 euros) y por servicios similares: la reubicación de unos sensores radioactivos que se colocan en determinados edificios, generalmente en las sedes de los Ayuntamientos, por todo el territorio nacional. La suma de estos importes superan el límite establecido en el artículo 201 del TRLCAP para la celebración de este tipo de contratos (12.020,24 euros) por lo que constituyen un fraccionamiento que vulnera las garantías procedimentales establecidas en la ley. La explicación dada por la DGPCyE para justificar esta tramitación es que los cambios de localización de estos edificios a lo largo del año origina la necesidad de volver a instalar los sensores en las nuevas sedes sin que la DGPCyE tenga posibilidad de prever los cambios, por lo que a medida que surge la necesidad se resuelve mediante contratos menores. Esta justificación no se considera razonable por el Tribunal, dado el elevado periodo de tiempo que requiere un cambio de sede institucional, por lo que no se aprecia la imposibilidad de previsión alegada por la DGPCyE. En estos tres contratos analizadas la única oferta es la de la empresa adjudicataria.

4.6 Los otros dos contratos menores se aplican al subconcepto 221.99 «Otros suministros» y corresponden a dos facturas de un mismo proveedor por la adquisición de equipamiento identificativo para el personal colaborador de protección civil, por un importe total de 19.700,05 euros (8.595,60 euros y 11.104,45 euros). La segunda factura tiene como finalidad la adquisición de pantalones, chalecos y polos, por lo que debería haberse imputado al subconcepto 221.04 «Vestuario», si bien este error carece de trascendencia presupuestaria. En estos casos existen tres ofertas y se adjudicó a la más barata.

4.7 Un contrato adjudicado por procedimiento negociado, por importe de 25.850,00 euros, tiene como objeto la elaboración de un estudio técnico sobre la demanda y receptividad de información sobre riesgos. A pesar de que se recibió de conformidad, según el correspondiente certificado, el 12 de julio de 2004, dos años después no se había devuelto aún la garantía.

4.8 En el expediente de contratación para el suministro de energía eléctrica únicamente consta el contrato firmado el 17 de octubre de 2002, con una duración de 12 meses y prórrogas tácitas por igual periodo, un documento de revisión del precio y las comunicaciones de prórrogas relativas a los años 2003 y 2005. Este contrato fue adjudicado sin concurrencia de ofertas y gestionado por un Titulado Superior de Mantenimiento, en lugar de por el Jefe del Servicio de Gestión Económica,

que es quien generalmente realiza este tipo de operaciones. No consta que se hayan solicitado otras ofertas previamente a las prórrogas del contrato, que en 2004 ha supuesto un gasto de 80.443,93 euros.

4.9 Con carácter general, además, se observaron diversos defectos formales en los expedientes:

- No consta el páguese en ninguna de las facturas.
- No consta la firma del Director General de aprobación del expediente de contratación y del gasto (solo se firma la propuesta) en tres de los siete expedientes en que procede.
- Las propuestas de gasto se firman sin fecha en todos los expedientes salvo en uno. Únicamente se indica la fecha en la firma del Interventor Delegado, cuando procede. Ésto se debe a que la Intervención se encuentra físicamente en otro edificio, por lo que los documentos se llevan firmados pero sin fecha hasta que son intervenidos. Esta forma de actuar carece de justificación lógica y supone la desvirtuación de los principios legales que rigen el procedimiento administrativo.
- El pliego de cláusulas administrativas no lleva fecha en dos de los tres casos en los que era procedente.
- La resolución de adjudicación del contrato no lleva fecha en ninguno de los dos casos analizados en que figura tal documento.

Anticipos de Caja fija y Pagos «a justificar».

4.10 La gestión del sistema de anticipos de Caja fija y pagos «a justificar» en la DGPCyE se lleva a cabo por la Subdirección General de Gestión de Recursos y Subvenciones a través del Área de Gestión Económica. Dicha Unidad gestiona además los gastos de protocolo (concepto 226.01) de la Dirección General que se aplican al programa 221-A, que se tramitan por el procedimiento de pagos «a justificar». La Orden del Ministerio del Interior de 18 de marzo de 2004 regula el sistema de los anticipos de Caja fija y pagos «a justificar», en su ámbito, para el ejercicio 2004 y se nombra Caja pagadora a la DGPCyE.

4.11 La DGPCyE dispone de una caja de efectivo y dos cuentas bancarias para materializar los pagos por el sistema de anticipos de Caja fija y pagos «a justificar»: una en el Banco de España, en la que se reciben los fondos procedentes del Tesoro Público, y otra en el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) que se nutre de la cuenta del Banco de España. Los saldos a 31 de diciembre de 2004, en euros, eran los siguientes:

Banco de España	71.632,55
BBVA	7.391,12
Caja de efectivo	1.498,95
<b>TOTAL</b>	<b>80.522,62</b>

4.12 Ambas cuentas bancarias disponen de la preceptiva autorización de apertura de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. La cuenta en el BBVA requiere dos firmas mancomunadas y está exenta de comisiones y gastos, devengando sus saldos un interés fijado en el MIBOR a 90 días menos 2 puntos. Su operativa cuenta también con el servicio de Banca Electrónica. Respecto al Banco de España, con iguales condiciones respecto a firmas y comisiones y sin remuneración, la cuenta data de 1974 a nombre de la Subdirección General de Protección Civil, y renombrada en 1981 con la debida autorización de la Dirección General del Tesoro. En el año 2004 tenían firma habilitada para la operativa en las citadas cuentas bancarias la Directora General, el Subdirector General de Gestión de Recursos y Subvenciones, el Jefe de Servicio de Gestión Económica, la Jefa de Sección de Gestión Administrativa y la Cajera Pagadora. En la cuenta del BBVA se suma, además, una Jefa de Sección. Este elevado número de firmas autorizadas se considera excesivo por el Tribunal para un adecuado control de los fondos que se gestionan mediante estas cuentas.

4.13 Efectuada una circularización a las entidades bancarias citadas para confirmar los datos obrantes en la DGPCyE, el BBVA confirmó el saldo a 31 de diciembre de 2004 y los intereses abonados, aunque no comunicó las firmas autorizadas durante dicho ejercicio, sino las vigentes en 2005. El Banco de España confirmó tanto el saldo como las firmas autorizadas. Se comprobó también de conformidad el nombramiento de la Cajera-pagadora, de fecha 9 de junio de 1999, así como el ingreso en plazo en el Tesoro Público de los intereses trimestralmente devengados en la cuenta del BBVA, que ascendieron en el ejercicio 2004 a 2,57 euros.

4.14 El procedimiento normal de gestión de los pagos consiste en ingresar fondos del Tesoro Público en la cuenta del Banco de España, desde donde se realizan la mayoría de los pagos de anticipos de Caja fija y pagos «a justificar». El resto se abonan a través del BBVA o bien por la Caja de efectivo, previa transferencia de fondos de la cuenta del Banco de España a la del BBVA y disposiciones de efectivo desde ésta para nutrir la Caja.

4.15 El control por la DGPCyE de las operaciones se apoya en un Libro-Registro para cada uno de los bancos y caja, así como un Registro General de Libramientos y dos Fichas de control: una de anticipos de Caja fija y otra de pagos «a justificar». Se comprobó el correcto reflejo de los movimientos de fondos en estos registros y su concordancia con los extractos bancarios. También se formulan en plazo, con carácter trimestral, los Estados de Situación de Tesorería, remitidos para su conocimiento y custodia a la Unidad Central de Pagos del Ministerio del Interior, que devuelve un duplicado en el que no consta la conformidad de dicha Unidad Central.

4.16 Realizado un arqueo de caja por el Tribunal, su resultado fue correcto, encontrándose en metálico el

saldo exacto registrado en el aplicativo SOROLLA en ese momento. Se solicitó una muestra para verificar que las últimas salidas de fondos tuvieran su justificante correspondiente, sin que se encontraran incidencias.

4.17 Existe una diferencia de 2.953,78 euros entre el saldo de los anticipos de Caja fija de la DGPCyE y el límite establecido en la Orden de 18 de marzo de 2004, por la que se regula este sistema para el ejercicio 2004. La mayor parte de la diferencia (3.148,79 euros) se debe a pagos indebidos de los ejercicios 1998 a 2002 reintegrados al Tesoro Público y para los que no se solicitó generación de crédito. El 30 de enero de 2006 se ha enviado por la DGPCyE un informe explicativo a la Intervención. Del resto de la diferencia (195,01 euros) no se ha explicado satisfactoriamente su origen.

4.18 En el año 2004 se implantó en la DGPCyE el aplicativo informático de gestión contable SOROLLA, desarrollado por la Intervención General del Estado, presentándose durante los primeros meses de funcionamiento algunas anomalías. Así, el Estado de Situación de Tesorería del primer trimestre se confeccionó por duplicado, a mano y mediante el SOROLLA. El realizado a mano fue enviado a la Unidad Central de Pagos y firmado por la Cajera Pagadora y el Jefe de la Unidad Administrativa, siendo el realmente aprobado. Sin embargo presenta numerosos errores en su confección que distorsionan algunos de los totales, invalidando el citado estado como documento de control de los movimientos de fondos. Sin embargo, el obtenido mediante el SOROLLA corrige estas deficiencias, cumplimentándose correctamente.

4.19 Respecto a los arqueos de Caja que se adjuntan a los Estados de Situación de Tesorería, se observaron también algunas deficiencias. En concreto, en el primer trimestre no se adjunta el arqueo de caja, tan solo el libro-registro, y en los otros tres trimestres el arqueo de caja va firmado únicamente por la Cajera Pagadora; además, en dos de ellos solo se cumplimenta el apartado de «Existencias en Caja Inicial s/Libros», por el importe del saldo final registrado en el Estado de Situación de Tesorería.

4.20 Se comprobó, con resultado correcto, que no se hubiesen realizado pagos individualizados superiores a 5.000 euros con cargo al sistema de anticipos de Caja fija, excepto los destinados a teléfono, combustibles, energía eléctrica o indemnizaciones por razón del servicio (artículo 2 del Real Decreto 725/1989 de 16 de junio y apartado Tercero punto 4 de la Orden de 18 de marzo de 2004). Tampoco se apreciaron supuestos evidentes de fraccionamientos de gastos en este subconjunto.

4.21 Durante 2004 se elaboraron 28 cuentas justificativas del sistema de anticipos de Caja fija, por un importe total de 796.878,09 euros. Se pagaron por este sistema todas las obligaciones del ejercicio en arrendamientos, reparaciones de elementos de transporte, de mobiliario y enseres y de otro inmovilizado material, así como las indemnizaciones por razón del servicio.

Por conceptos, es el 221-Suministros el que mayor importe representa (el 21,9%), seguido del 231-Locomoción (14,9%) y el 226-Gastos diversos (13,5%).

4.22 Examinada una muestra de tres cuentas justificativas por un importe total de 200.902,57 euros, lo que representa el 25,2% del total de las cuentas, no se han encontrado incidencias relevantes en relación con el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de tramitación de gastos y pagos salvo, en algunos casos, la incorrecta aplicación presupuestaria de diversas facturas, como por ejemplo, un gasto de mantenimiento y reparaciones aplicado al concepto 221 «Suministros», o los gastos de mantenimiento de las fotocopiadoras que se aplican indistintamente al concepto 215 «Reparaciones, mantenimiento y conservación de mobiliario y enseres» o al 216 «Reparaciones, mantenimiento y conservación de equipos para procesos de información». Además, en el Libro-Registro de anticipos figuran al menos 1.672,00 euros imputados al subconcepto 226.06 «Gastos diversos. Reuniones, conferencias y cursos» que corresponden a personal de la Administración, por lo que deberían haberse imputado al concepto 233 «Otras indemnizaciones». Algunas de estas deficiencias suponen el incumplimiento del artículo 59 del TRLGP.

4.23 Por lo que se refiere a la aprobación de las cuentas justificativas y reposición de fondos, existe una importante contradicción de la Orden del Ministerio del Interior de 18 de marzo de 2004 con el artículo 7 del Real Decreto 725/1989 de 16 de junio, sobre anticipos de Caja fija, y con la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 26 de julio de 1989 por la que se dictan normas de desarrollo. En ambas normas generales se establece que, una vez rendidas y aprobadas las cuentas justificativas, se tramitará la oportuna reposición de fondos. Por el contrario, en la Orden del Ministerio del Interior se establece un procedimiento de reposición de fondos distinto, independiente de la aprobación de las cuentas justificativas. Este último procedimiento es el utilizado por la DGPCyE, dando lugar, según se ha observado en la muestra examinada por el Tribunal, a un desfase de entre 10 y 18 meses en la aprobación de la correspondiente cuenta justificativa respecto de la aprobación del documento contable de reposición de fondos, perjudicando gravemente el sistema de control de estos fondos públicos establecido en el Real Decreto citado, amén de incurrir la mencionada Orden del Ministerio del Interior (en lo que se refiere a este procedimiento de reposición de fondos) en el supuesto de invalidez contemplado en el artículo 51.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC).

Comentarios a las alegaciones: El procedimiento establecido en la Orden del Ministerio del Interior se fundamenta por las alegaciones en el artículo 25 del Real Decreto 2188/1995, por el que se desarrolla el

régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración General del Estado, y la Circular 3/1996 de dicho Centro Directivo, por la que se dictan instrucciones sobre la función interventora. A juicio del Tribunal de Cuentas, sin embargo, estas últimas normas se circunscriben exclusivamente al ejercicio del control sobre las cuentas justificativas (ahora con anterioridad a su aprobación; antes a posteriori), pero no se aprecia precepto reglamentario alguno que justifique un cambio de procedimiento relativo a la reposición de los fondos, que continúa siendo, a tenor del Real Decreto 725/1989, con posterioridad a la aprobación de las cuentas justificativas. En este sentido, la Circular 3/1996 de la IGAE carece del necesario rango jerárquico normativo para modificar el procedimiento establecido en el Real Decreto 725/1989 y en la Orden del MEH de 1989, por lo que, en lo que se refiere a este ámbito, incurre igualmente en el supuesto de invalidez contemplado en el artículo 51.2 de la LRJAPyPAC.

Por otro lado, es posible que el trámite de intervención con anterioridad a la aprobación de la cuenta y reposición de fondos produzca demoras que pongan en riesgo la urgencia de la gestión diaria, pero tal circunstancia habrá sido valorada al redactar la norma de control y, en todo caso, no debe ser superada por vía de hecho o de una forzada interpretación de la norma general. Es el órgano de control el que debe tomar las medidas oportunas a fin de agilizar el trámite y evitar demoras. Por otro lado, el carácter no suspensivo del citado informe de control, que posibilita una rápida aprobación de la cuenta y subsiguiente reposición de fondos, abunda en esta misma interpretación.

Es de notar que, pese a que el Real Decreto 2188/1995 pretende sin duda reforzar el control sobre las cuentas justificativas, la situación real observada con posterioridad es justamente la contraria. Anteriormente, la reposición de fondos se efectuaba tras la revisión y aprobación de la cuenta justificativa por un órgano superior jerárquico del cajero pagador, aunque el posterior informe de intervención sufriera una importante demora. La intención del Real Decreto 2188/1995 parece clara: adelantar el informe de intervención al momento anterior a la aprobación de la cuenta, de forma que este acto cuente con mayores garantías, superando además las demoras en el control. El procedimiento de reposición de fondos, por su parte, no sufre ningún cambio, como es lógico teniendo en cuenta la competencia específica de la citada norma (únicamente el control y no el procedimiento en general). La Circular 3/1996, sin embargo, propiciando una interpretación claramente errónea y forzada del Real Decreto, excediendo su ámbito competencial, lo que hace es separar sin fundamento alguno la reposición de fondos del acto de aprobación de la cuenta justificativa, trasladando este acto de aprobación al momento futuro en el que se produzca el informe de intervención, sea dicho momento futuro todo lo dilatado en el tiempo que sea. Se producen después de dicha Circular, por lo tanto, las mismas demoras que anteriormente en la interven-

ción de las cuentas justificativas (hasta 18 meses se han observado en esta fiscalización), con la diferencia de que con el sistema anterior las cuentas habrían sido revisadas y aprobadas por un superior jerárquico de los cajeros pagadores antes de la reposición de fondos, mientras que ahora se libran sucesivas reposiciones de fondos a lo largo de mucho tiempo sin que se haya producido revisión ni aprobación alguna de las cuentas justificativas, con el evidente riesgo para la integridad de los fondos confiados a los cajeros pagadores derivado de esta falta absoluta de control.

4.24 Por lo que se refiere a las indemnizaciones por razón del servicio, se ha examinado otra muestra de 21 expedientes de comisiones de servicio, por importe de 19.177,39 euros, al objeto de verificar que se ajustaban a lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, y que las liquidaciones eran las adecuadas en función al grupo del funcionario comisionado y destino de la comisión. La mayoría corresponden a la asistencia a cursos sobre protección civil, dentro y fuera de España. Es de notar el hecho de que en varios casos los comisionados no son personal de la DGPCyE. En todos estos

casos se ha verificado también la constancia de la invitación a participar en el curso, acogiéndose a lo previsto en el artículo 4.2 del mencionado Real Decreto, y la pertinente justificación. En el examen de la citada muestra se han observado las siguientes deficiencias:

- Los justificantes de los vuelos son, salvo dos excepciones, los talones de cargo de los billetes de avión, donde no se indican las horas de salida y llegada del vuelo, circunstancia que impide verificar la liquidación de las dietas.
- Los justificantes de los taxis no indican generalmente el recorrido ni la hora del trayecto.
- Los recibís de la liquidación se firman sin fecha en 11 de 21 casos. En otros dos casos no están firmados (aunque se ha comprobado que la transferencia bancaria se había realizado).

4.25 Por lo que se refiere a los pagos «a justificar», según el Registro de Libramientos durante 2004 se realizaron 13 cuentas de pagos «a justificar» por un importe total de 358.397,49 euros. Su aplicación presupuestaria, por subconceptos, se detalla en el siguiente cuadro:

Aplicación		importe en euros
162 00	Formación y perfecc. Personal	1.745,00
225 00	Tributos Estatales	12.818,22
226 01	Att. protocolarias y representativas	3.703,44
620 02	Edificios y otras construcciones	334.130,83
620 08	Otro inmovilizado material	6.000,00
<b>TOTAL</b>		<b>358.397,49</b>

4.26 Las propuestas imputadas al subconcepto 620.08 «Inversión nueva asociada al funcionamiento de los servicios», que son adquisiciones de libros y CD para el fondo bibliográfico, utilizan el sistema de pagos «a justificar» para cubrir la totalidad de los gastos del ejercicio, cuando este sistema debería utilizarse solo y excepcionalmente en determinados supuestos (cuando no puedan aportarse los documentos justificativos antes de formular la propuesta de pago, para tramitaciones de emergencia, etc.) que no en todas estas propuestas se cumplen

4.27 Para la fiscalización de estos gastos se analizó una muestra de siete cuentas por un importe global de 22.321,66 euros, (de los cuales 12.818,22 corresponden al capítulo 2) cuyos resultados se exponen a continuación, además de un expediente de inversión por importe de 334.130,83 euros tramitado de emergencia y mediante pagos «a justificar», cuyos resulta-

dos se exponen en el siguiente epígrafe «Inversiones reales». En el examen de la muestra indicada se observaron las siguientes deficiencias:

- En ninguna de las propuestas de gasto se cumplen las razones que justifican la utilización de este sistema de pago ni los datos sobre el beneficiario.
- Contraviniendo la Orden de 18 de marzo de 2004, apartado segundo b), la conformidad con la prestación del servicio no se hace constar en la misma factura o documento justificativo en ninguno de los expedientes, sino que se hace en un documento independiente y conjunto para todos los gastos de cada cuenta.
- Tampoco se incluye en el «Páguese» la aplicación presupuestaria del gasto, como establece el apartado segundo c) de la misma Orden.

d) El Interventor Delegado, firma la cuenta justificativa sin indicar la fecha y tampoco si el informe es favorable o desfavorable. En dos casos de los tres analizados no se adjunta el informe correspondiente.

e) La Cajera Pagadora justifica las cuentas a los pocos días de haber efectuado el pago, con todos los justificantes y el conforme del Jefe de la Unidad Administrativa, sin embargo la aprobación definitiva por el Jefe de la Unidad central de Caja y por la Directora General no se efectúa hasta más de un año después.

f) Una cuenta, por un importe de 12.818,22 euros, corresponde al pago del Impuesto especial sobre determinados medios de transporte de 5 vehículos, que se paga mediante una declaración-liquidación que es adeudada en la cuenta del BBVA, contraviniendo el artículo 7 del Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, que establece como únicos medios de pago la transferencia o el cheque nominativo, así como el pago en efectivo para indemnizaciones por razón del servicio y otras atenciones de menor cuantía.

g) En una cuenta por 5.200,00 euros que se refiere a la adquisición de publicaciones para el fondo bibliográfico, la propuesta de gasto está firmada pero sin fecha.

#### B) Inversiones reales

4.28 La dotación inicial del programa para proyectos de inversión en 2004 ascendió a 4.969.810,00 euros. Con fecha 23 de febrero de 2004, y como conse-

cuencia del cambio de estrategia en cuanto a la dotación de medios destinados a la previsión de situaciones de emergencia nuclear, que deja de realizarse por los Ayuntamientos y pasa a centralizarse en la DGPCyE, se aprobó una modificación de crédito consistente en una transferencia interna del programa 223.A, desde el concepto 762 «Transferencias de capital a Corporaciones Locales» al 620 «Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios» por importe de 1.890.000,00 euros.

4.29 La DGPCyE procedió posteriormente a la redistribución de dicho crédito entre los distintos proyectos asociados al citado concepto presupuestario, algunos de ellos sin una relación clara con la finalidad para la que se aprobó la transferencia, como los de obras en la Escuela Nacional de Protección Civil (ENPC) o la adquisición de equipos informáticos. Al cierre del ejercicio, con un grado de ejecución del 89,9%, quedó un remanente en el concepto 620 de 587.789,32 euros, que supone un 31,1% de la transferencia recibida.

4.30 Las obligaciones reconocidas en 2004 en el capítulo 6 «Inversiones reales» del programa presupuestario fiscalizado ascendieron a 6.244.502,70 euros, con el desglose que figura en el siguiente cuadro, lo que representa un grado de ejecución del 91,0%. Destacan por su peso relativo los subconceptos 620.02 «Edificios y otras construcciones» (el 37,7% del total) y 620.03 «Maquinaria, instalaciones y utillaje» (el 36,4%).

Subconceptos		Oblig.recon.	%
620.02	Edificios y otras construcciones	2.357.248,71	37,7
620.03	Maquinaria, instalaciones y utillaje	2.273.921,77	36,4
620.04	Elementos de transportes	34.068,79	0,5
620.05	Mobiliario y enseres	81.732,70	1,3
620.06	Equipos para procesos de información	471.248,71	7,5
620.08	Otro inmovilizado material	6.000,00	0,1
<b>SUMA 620-Inversión nueva asociada al func. operat. serv.</b>		<b>5.224.220,68</b>	<b>83,7</b>
630.03	Maquinaria, instalaciones y utillaje	278.485,76	4,5
630.05	Mobiliario y enseres	201.933,08	3,2
630.06	Equipos para procesos de información	187.263,87	3,0
<b>SUMA 630-Inversión reposición asociada al func. operat. Serv.</b>		<b>667.682,71</b>	<b>10,7</b>
640.08	Otro inmovilizado inmaterial	352.599,31	5,6
<b>SUMA 640-Gastos en inversiones de carácter inmaterial</b>		<b>352.599,31</b>	<b>5,6</b>
<b>TOTAL</b>		<b>6.244.502,70</b>	<b>100,0</b>

4.31 En el siguiente cuadro se especifican los proyectos de inversión en los que se han materializado las anteriores obligaciones reconocidas.

Proyectos	Inversión 2004
0040 - Escuela Nacional Protección Civil	1.628.336,28
1080 - Equipos red alerta radioactividad y PEN	1.343.457,53
1095 - Equip. CECOP y Sala Nac. Emerg.	723.844,55
1130 - Reposición de equipos	547.140,77
1120 - Plan informático	459.740,25
1085 - Equipos para riesgos y emergencias	405.862,83
1115 - Obras Escuela Protecc Civil	382.170,76
1070 - Aplicaciones informáticas	310.528,46
1090 - Telecom., transmis. e inst. radioelec.	171.541,35
1125 - Mobiliario y enseres	120.541,94
1105 - Instalaciones y accesorios	44.674,87
1110 - Ampliación de mobiliario	35.805,04
1100 - Equipamiento para docencia	22.787,22
1065 - Fondos bibliográficos	6.000,00
1080/99 - Estudios metod. y evaluac. Riesgos	42.070,85
<b>TOTAL</b>	<b>6.244.502,70</b>

4.32 Respecto a la tipología y forma de adjudicación de los contratos financiados con los anteriores créditos, es la siguiente:

Forma de adjudicación	Oblig recon	%
Adquisición centralizada	1.804.793,11	28,9%
Subasta	1.781.922,10	28,5%
Concurso	1.048.023,04	16,8%
Procedimiento negociado	868.495,41	13,9%
Tramitación emergencia	334.130,83	5,4%
Contrato menor	259.901,46	4,2%
Sentencia	75.165,90	1,2%
Convenios	72.070,85	1,2%
<b>TOTAL</b>	<b>6.244.502,70</b>	<b>100,0%</b>

4.33 Para la fiscalización de las inversiones referidas se ha seleccionado una muestra de 13 expedientes de contratación relativos a diversos proyectos, con obligaciones reconocidas en el ejercicio por importe de 3.402.116,87 euros, lo que representa el 54,5% del ámbito a examinar, así como otros dos expedientes de contra-

tación sin repercusión económica en el ejercicio, además de las inversiones analizadas en los puntos 4.25 a 4.27 tramitadas por el sistema de pagos «a justificar». Se han examinado también los dos Convenios incluidos en este ámbito, aunque no los contratos derivados de los mismos. Los expedientes analizados son los siguientes:



Nº expdte	Objeto	Importe
0040 - 04O023	Obras de ejecución de la subfase II-A de la fase segunda del campo de prácticas en la ENPC.	1.603.176,14
0040 - 04O024	Honorarios dirección de obra de la subfase II-A de la Fase Segunda del campo de prácticas en la ENPC.	25.160,14
0040 - 04O200	Proyecto modificado de ejecución de urbanización y campo de prácticas en la ENPC.	--
1080 - 04S114	Suministro e instalación de Red de comunicaciones vía satélite para los Planes de Emergencia Nuclear de Burgos y Cáceres.	457.479,00
1080 - 04S137	Suministro en estado operativo de 100 estaciones de medida para Red de Alerta a la Radiactividad.	600.000,00
1085 - 04I095	Obras de acondicionamiento de los terrenos destinados a espacio de espera de embarque de vehículos y personas en tránsito durante la Operación Paso del Estrecho.	334.130,83
1085 - 04S158	Adquisición de equipos para intervención en incidentes de carácter nuclear, bacteriológico o químico.	--
1115 - 04A135	Honorarios redacción del proyecto modificado del campo de prácticas de la ENPC.	110.255,57
1115 - 04A196	Honorarios de redacción de proyecto modificado de las obras de adaptación para almacenes en los sótanos de la ENPC.	1.450,00
1115 - 04O025	Adaptación para almacén de los sótanos de la ENPC (inicial y modificado).	160.729,60
1115 - 04O026	Honorarios de dirección de obra de construcción de almacén en los sótanos de la ENPC.	11.093,46
1115 - 04O045	Obra menor en los almacenes de la ENPC.	4.638,78
1115 - 04O153	Pago por ejecución de sentencia 19/6/98 de liquidación provisional de las obras de la ENPC.	75.165,90
1115 - 04O195	Certificación final de las obras de adaptación para almacén de los sótanos de la ENPC.	18.016,36
1115 - 04O201	Honorarios liquidación final de la obra de adaptación para almacenes de los sótanos de la ENPC.	821,09

4.34 Los resultados de carácter general más significativos obtenidos de la revisión de los expedientes son los siguientes:

- En los expedientes analizados no consta el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares definitivo y con la firma de aprobación, sino un borrador previo al envío a la Intervención Delegada.

- Los expedientes del 2004 no contienen ningún documento contable original ya que durante ese ejercicio quedaban en poder de la Intervención. A partir del 2005 sí se guarda en los expedientes un original de los documentos contables.

- Los documentos contables que se incorporan en los expedientes suelen ser un extracto de los documentos obtenidos del sistema contable, así como una fotocopia del documento contable original. En ocho de los expedientes analizados (1085-04S158, 1085-04I095, 1115-04O025, 1115-04O195, 0040-04O023, 0040-04O200, 0040-04O024 y 1115-04A135) falta alguno de estos documentos y/o la fotocopia de los documentos originales se obtuvo antes de su firma.

- La mayor parte de los documentos firmados no contienen la fecha de las firmas, salvo las correspondientes a la Intervención Delegada, debido al procedimiento indicado en el punto 4.9.

- En los cuatro expedientes (1080-04S137, 1080-04S114, 1085-04S158 y 1115-04A135) en los que resultaba aplicable, no consta la aprobación de los Pliegos de Prescripciones Técnicas por parte de la autoridad competente para contratar.

- Siete de los ocho expedientes sometidos a intervención previa en el ejercicio (1080-04S137, 1080-04S114, 1085-04S158, 1085-04I095, 1115-04O025, 0040-04O024 y 1115-04A135) fueron informados desfavorablemente o devueltos por parte de la Intervención Delegada, por lo que dichos expedientes tuvieron que ser modificados o completados antes de obtener su aprobación.

- En determinados expedientes se aprecia que las inversiones financiadas por la DGPCyE, y registradas como inmovilizado, han sido cedidas directa o indirectamente a otras entidades públicas, tanto en el seno del Ministerio del Interior como a Ayuntamientos. Así, por

ejemplo, los equipos NRBQ (para riesgos de carácter nuclear, radiológico, bacteriológico y químico) adquiridos mediante el expediente 1085-04S158, han sido entregados a la Dirección General de la Policía y a la Dirección General de la Guardia Civil.

- Las obras de adaptación de los sótanos de la ENPC para almacenes (expedientes 1115-04O025, 1115-04O195, 1115-04O026, 1115-04A196 y 1115-04O201) han tenido por objeto, en parte, habilitar zonas como almacén para guardar mobiliario viejo de la Subsecretaría del Ministerio del Interior.

- El importe del expediente «Obras de acondicionamiento de terrenos destinados a espacio de espera embarque de tránsito Operación Paso del Estrecho» (1085-04I095), se ha aplicado incorrectamente, incumpliendo el artículo 59 del TRLGP, al subconcepto 620.02 «Edificios y otras construcciones», dado que se trata de un gasto consistente, por un lado, en obras de urbanización y saneamiento de un terreno que no es propiedad de la DGPCyE, sino del Ayuntamiento de Los Barrios (cedido por unos meses) y, por otro lado, en el alquiler de casetas, vallado, etc.

- Se aprecia falta de homogeneidad en el contenido documental de los expedientes analizados, ya que hay tres documentos («aprobación del expediente y del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares», «aprobación del expediente y del gasto» e «inicio del expediente») que están incluidos en algunos expedientes, mientras que en cuatro de ellos (1080-04S114, 1085-04S158, 0040-04O200, 1115-04A135) aparece únicamente alguno.

- El documento IB, relativo al Inventario General de Bienes Inmuebles que debe acompañar al Documento O, no consta en cinco de los diez expedientes en los que resultaba necesario (1085-04I095, 1115-04A196, 1115-04O195, 1115-04O201 y 1115-04A135).

- En la disposición adicional decimocuarta del TRLCAP se establece que en los contratos plurianuales de obra que no tengan pago único, en el momento de la adjudicación debe hacerse una retención de crédito del 10% del importe de la adjudicación. En dos expedientes analizados (1115-04O025, 0040-04O200) se aprecia, sin embargo, que se está reteniendo el 10% del presupuesto aprobado y en la fecha de inicio del expediente.

- En dos de los contratos menores analizados (1115-04A196, 1115-04O201) la factura no incluye el dato de lugar de expedición de la misma, tal y como exige el artículo 72.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

- En el expediente 1080-04S114 se ha realizado la publicación de la adjudicación en el BOE pero no en el Diario Oficial de la Unión Europea.

- En el expediente 1085-04S158 se encuentra un documento de cesión de crédito por parte del contratista, aunque la DGPCyE pagó su importe al contratista original. La DGPCyE manifiesta que el contratista informó verbalmente de la cancelación de dicha cesión

de crédito, si bien no existe ningún documento en el expediente que justifique tal circunstancia, ni puede aceptarse que una simple información verbal del cedente pueda desvirtuar una cesión de crédito debidamente formalizada.

4.35 Se han observado también deficiencias importantes en cuanto al cumplimiento por la DGPCyE de las obligaciones de información contractual al Registro Público de Contratos y al Tribunal de Cuentas. Así:

- No consta en los expedientes analizados ninguna documentación relativa a la comunicación al Registro Público de Contratos, obligación establecida en el artículo 93 del TRLCAP. Las deficiencias que se señalan a continuación se han podido apreciar mediante el examen de la comunicación anual realizada a dicho Registro.

- El expediente 1085-04I095 no ha sido notificado al Registro, basándose en que fue tramitado como emergencia. El artículo 114 del RGLCAP establece que el Registro Público de Contratos tomará nota de todos los contratos que celebre la Administración, con exclusión de los contratos menores, por lo que debió ser comunicado.

- El expediente 1115-04O025 es un contrato de 2003. Durante 2004 se modificó el plazo y fue prorrogado sin variar el importe del contrato. No se ha incluido en la notificación del 2004, a pesar de que tanto la modificación como la prórroga deben ser comunicadas al Registro Público de Contratos según el artículo del RGLCAP citado.

- Existen omisiones o errores en los datos de la notificación de los contratos seleccionados, respecto a los datos obligatorios según el anexo IX del RGLCAP. Son los siguientes:

- El proyecto modificado del campo de prácticas de la ENPC (0040-04O200) no incluye la codificación del objeto según la Clasificación Nacional de Productos por Actividades 1996. No se indica el plazo de ejecución ni su modificación.

- En los tres contratos de suministro (1080-04S114, 1080-04S137 y 1085-04S158) no se informa del país de origen de los productos suministrados.

- En el contrato 1085-04S158 se indican en la comunicación al Registro unas fechas de adjudicación y de finalización erróneas (19 de octubre y 31 de diciembre de 2004, respectivamente, que según el expediente son el 25 de noviembre y el 15 de diciembre). Además, durante el año 2004 se prorrogó el contrato hasta el 30 de enero de 2005, sin que se haya incluido dicha información en la notificación.

- No se ha informado al Tribunal de Cuentas sobre la existencia de dos contratos prorrogados (uno de ellos también modificado), incumpliendo el artículo 57.2 del TRLCAP. Se ha incumplido también el plazo de remisión de la relación certificada de los contratos al Tribu-

nal del Cuentas, ya que debe remitirse antes de enero del ejercicio siguiente, y sin embargo la relación se envía desde la DGPCyE al Ministerio del Interior en febrero de 2005.

4.36 Por otra parte, se ha observado que las publicaciones editadas con cargo al presupuesto de la DGP-CyE (95.909,52 euros) han sido registrados indistintamente en gastos corrientes y en inversiones reales, sin seguir un criterio uniforme. Así, por ejemplo, dos trabajos con contenido similar (realización de un CD interactivo para la difusión de información sobre riesgos de inundaciones y volcánico) contratado con la misma empresa, en un caso se ha imputado al capítulo 2 (10.518 euros) y en otro al 6 (11.600 euros). También con la misma empresa se contrató la duplicación de los dos CD por importe total de 7.001,76 euros. Además, se aprecia en estos expedientes un fraccionamiento del gasto con la finalidad de no superar el límite establecido en el TRLCAP para la utilización de la figura de contratos menores (12.020,24 euros), procedimiento simplificado utilizado en estos casos. Por otra parte, otras inversiones destinadas al fondo documental (suscripciones a revistas técnicas por importe de, al menos, 4.858,86 euros) han sido imputadas incorrectamente al capítulo 2 (gastos corrientes) del presupuesto.

4.37 Por lo que se refiere al análisis del control interno relativo al seguimiento y control de los proyectos de inversión, éste presenta debilidades significativas. El seguimiento de los proyectos de inversión se realiza mediante un registro auxiliar en el que para cada proyecto se anota la dotación inicial, la retención de crédito de cada gasto, el total y el saldo, además de las redistribuciones de crédito entre ese proyecto y los demás. Se observó que en ocasiones, principalmente a fin de ejercicio, se incluyen gastos que deberían incluirse en otro proyecto, sin hacer la preceptiva redistribución, de manera que el gasto realmente imputado a los proyectos no se adecua al contenido que debería tener. En concreto, en el proyecto «Equipos Red de Alerta Radioactividad y Plan de Emergencia Nuclear (PEN)» se incluyen la instalación de un pararrayos en la sede de la DGPCyE y la adquisición de sillones, armarios y estanterías para la ENPC, todo ello por la suma de 10.564,50 euros; en el proyecto «Equipos CECOP y Sala Nacional de Emergencias» aparece una obra de

impermeabilización de la cubierta de la sede por 12.610,84 euros; y el proyecto «Reposición de equipos de mobiliario y enseres» incluye inversiones variadas como 50 bocinas exponenciales de megafonía PEN, equipamiento, instalaciones y ordenadores de los Centros de Coordinación Operativa (CECOP) por un importe total de 270.000,00 euros. No se han detectado duplicidades derivadas de la citada asignación incorrecta de gastos a los distintos proyectos.

4.38 También se aprecian diferencias en los registros auxiliares entre el listado por contratos y el listado por proyectos. Hay cinco apuntes en el listado por contratos que no se incluyen en el de proyectos de inversión, por importe de 53.403,93 euros. Son apuntes de fin de ejercicio. También se detectó un error en la imputación al concepto 620.03 «maquinaria, instalaciones y utillaje» de un expediente de adquisición de mobiliario cuando en realidad se aplica al 620.05 «Mobiliario y enseres» por 5.833,93€ y alguna otra errata de menor relevancia. No se ha detectado por el Tribunal que estas deficiencias en los registros auxiliares hayan dado lugar a irregularidades en la tramitación de los gastos correspondientes

4.39 El proyecto «0040 Escuela Nacional de Protección Civil» se creó en 1998 teniendo por objeto las obras de construcción de la Escuela. En 2003, con obras aún pendientes de finalizar deja de dotarse presupuestariamente el proyecto y se reemplaza por el «1115 Obras ENPC». Cuando hay que realizar pagos del antiguo proyecto se redistribuyen fondos del proyecto 1115 al 0040. Con cargo a dicha redistribución, se reconocieron obligaciones en 2004 por importe de 1.628.336,28 euros. En el ejercicio 2006 aún se continúan realizando pagos por el proyecto 0040 sin la pertinente dotación específica. Estos hechos evidencian una incorrecta planificación y gestión presupuestaria de los proyectos de inversión.

## V. TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL

5.1 El total de transferencias registrado en el ejercicio 2004 ha ascendido a 8.654.419,46 euros. Su distribución por capítulos y conceptos presupuestarios ha sido la siguiente:

Concepto		Importe	%
461	a CCLL atenciones siniestros, catástrofes	5.154.178,96	73,2
462	a CCLL mantenimiento estaciones, clas y desc.	55.742,58	0,8
471	a empresas privadas requerimientos	63.314,23	0,9
481	a fam.e isf.lucro premios tesis doctorales	15.000,00	0,2
482	a fam.e isf.atenciones siniestros catástrofes	1.440.752,27	20,5
488	ayudas agrupaciones voluntarios	502,29	0,0
489	a Cruz Roja paso estrecho	312.191,31	4,4
<b>TOTAL cap.4 – Transferencias corrientes</b>		<b>7.041.681,64</b>	<b>100,0</b>

Concepto		Importe	%
761	a CCLL atenciones siniestros catástrofes	708.195,00	43,9
762	a CCLL infraestructuras em. Nuclear	890.083,81	55,2
782	a fam.e isf. atenciones siniestros catástrofes	14.459,01	0,9
<b>TOTAL cap.7 – Tranferencias de capital</b>		<b>1.612.737,82</b>	<b>100,0</b>

5.2 Para la fiscalización de los créditos figurados en los citados capítulos presupuestarios, se han examinado cinco expedientes aplicados al capítulo 4 (que representan el 78,5% de las obligaciones reconocidas) y dos expedientes imputados al capítulo 7 (el 76,5% de las obligaciones reconocidas). Seguidamente se exponen para cada una de las subvenciones seleccionadas, los resultados del análisis realizado.

Al Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga)

5.3 Importe concedido 3.873.138,41 euros. Se trata de una subvención concedida por Resolución del Ministro del Interior al amparo del apartado duodécimo, punto dos, de la Orden del Ministerio del Interior de 18 de marzo de 1993, para compensar los gastos de emergencia realizados por dicho Ayuntamiento como consecuencia de las fuertes inundaciones acaecidas en el municipio el 28 de marzo de 2004. Del examen de la documentación contenida en el expediente, en aras a comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la citada Orden, se han detectado las siguientes deficiencias:

- No consta la fecha ni la firma en el original de la Resolución del Ministro que existe en el expediente. Tampoco figura la fecha en la copia de la Resolución notificada al Ayuntamiento.

- Se aprecia un considerable retraso en la emisión del informe por parte del Jefe de la Unidad Provincial de Protección Civil de la Subdelegación del Gobierno (8 de junio de 2004), habiéndose presentado la solicitud en la Subdelegación el 16 de abril y la última documentación aportada el 21 de mayo. Conforme al apartado tercero de la Orden de 18 de marzo de 1993, el plazo de envío de dicho informe, junto con la demás documentación, por la Delegación del Gobierno a la Dirección Provincial de Protección Civil es de cinco días

desde la terminación del plazo de presentación de solicitudes o, en su caso, desde la recepción de la documentación que se haya requerido. Aunque no consta la fecha de recepción de la solicitud en la DGPCyE, es evidente que dicho plazo se ha incumplido.

- De igual modo, y aunque no consta la fecha de la Resolución, atendiendo a la fecha de notificación de la misma (3 de enero de 2005), se aprecia el incumplimiento del plazo máximo para resolver (6 meses desde la recepción de las solicitudes en el órgano administrativo competente) fijado en la Orden de 30 de julio de 1996.

- Los justificantes aportados por el Ayuntamiento son facturas donde se justifica el gasto pero no el pago. La DGPCyE exige únicamente un certificado de que la subvención solicitada se destinará en su totalidad y exclusivamente al pago de las facturas, no realizándose comprobaciones posteriores. Esta incidencia es común a todas las subvenciones concedidas a los Ayuntamientos.

- En una factura por importe de 1.314.661,64 euros, de los que se han subvencionado 571.764,00 euros, no consta el visto bueno del Ayuntamiento. Dicha factura fue modificada a instancias de la DGPCyE al detectarse un error de cálculo. En dicho requerimiento consta fotocopia de la anterior factura, que sí estaba conformada.

- Una factura por importe de 1.977.538,10 euros no presenta detalle de los servicios prestados ni de sus costes parciales. Se hace referencia a un «estudio de costes adjuntos» que no consta en el expediente.

- Otra por importe de 69.995,93 euros no detalla las obras de emergencia realizadas y no adjunta la certificación de la obra a que se refiere. Se trata de una empresa de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

- Las correspondientes a las limpiezas de garajes, no especifican los garajes limpiados. Suman las facturas de esta empresa 67.662,80 euros.

- Una factura de retribuciones de bomberos de otro ayuntamiento, por importe de 8.018,03 euros, es fotocopia.
- Una factura de hotel correspondiente a gastos de manutención y alojamiento de damnificados, por importe de 2.889,00 euros, no especifica el número y características de las habitaciones ocupadas ni la identificación de las personas alojadas.

Al Ayuntamiento de Ausejo (La Rioja)

5.4 Importe concedido 254.289,32 euros. Al igual que la anterior es una subvención concedida de acuerdo con lo establecido en el apartado duodécimo, punto dos, de la Orden del Ministerio del Interior de 18 de marzo de 1993, por los gastos ocasionados a causa del deslizamiento de tierras del día 28 de febrero de 2004. El importe de la subvención se corresponde con una sola factura de una empresa por la construcción de un muro de emergencia. La solicitud, sin cuantificación de gastos al tratarse de obras de emergencia, es de fecha 8 de marzo de 2004, los trabajos (desescombro, saneamiento y apuntalamiento) finalizaron el 17 de mayo y la Resolución de concesión de la subvención por la Subsecretaría del Ministerio del Interior es de 26 de noviembre. Salvo un leve incumplimiento del plazo máximo para resolver fijado en la Orden de 30 de julio de 1996 y la falta de constancia en algunos documentos de las fechas de los registros de entrada o de salida, no se han detectado deficiencias en este expediente.

A la empresa AVIALSA T-35, S.L.

5.5 Importe concedido: 22.100,01 euros. Ayuda compensatoria a la empresa AVIALSA T-35, S.L., por los gastos realizados para la entrega a requerimiento de la DGPCyE de 26.000 Kg. de retardante amónico en la base aérea de Matacán, para efectuar un cortafuegos el día 16 de agosto de 2003 como consecuencia de un incendio en la provincia de Cáceres. La subvención fue concedida por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de fecha 9 de marzo de 2004, con base en el apartado decimocuarto de la Orden de 18 de marzo de 1993, que regula el resarcimiento de los gastos, daños o perjuicios a personas físicas o jurídicas, ocasionados por la prestación personal o de bienes, que hayan sido requeridas por la autoridad competente con motivo de haberse producido una situación de emergencia. En el examen de este expediente se han encontrado las siguientes deficiencias:

- La solicitud tiene fecha del 20 de agosto de 2003, pero no consta en ella ningún sello de registro de entrada, por lo que no se puede comprobar el cumplimiento de los plazos establecidos por la Orden de 18 de marzo de 1993.
- La solicitud indica que se adjunta certificado de la autoridad que acordó el requerimiento de colaboración. Sin embargo, el certificado que consta en el expediente,

firmado por el Director General de Protección Civil, tiene fecha de 19 de enero de 2004.

- También indica que se adjunta factura de los gastos ocasionados, si bien la factura que consta en el expediente es de fecha 31 de diciembre de 2003.
- No consta el preceptivo documento de retención de crédito.

A damnificados por lluvias torrenciales en Canarias (Real Decreto-Ley 2/2002)

5.6 Importe concedido en 2004: 652.992,66 euros. En el año 2003 se pagaron por esta misma línea de ayudas 1.732.200,76 euros. Son ayudas concedidas a diversos beneficiarios por daños en viviendas, enseres y vehículos, reguladas en los artículos 7 y 8 del Real Decreto-Ley 2/2002, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias torrenciales acaecidas el 31 de marzo de 2002 en Santa Cruz de Tenerife y en San Cristóbal de la Laguna (isla de Tenerife). No es aplicable a estas subvenciones, por tanto, la Orden de 18 de marzo de 1993. La financiación de las ayudas se establece en un 50% por la Administración General del Estado y el resto por las Administraciones territoriales. La Administración General del Estado hará efectiva su parte de las ayudas cuando exista constancia del compromiso de pago por las restantes Administraciones, según lo regulado en el artículo 7 del citado Real Decreto-ley.

5.7 En el mismo artículo se establece la creación de una Comisión Técnica Mixta integrada por un representante de la Administración General del Estado y otro por cada una de las Administraciones públicas afectadas que deseen incorporarse a la misma para la valoración de los daños en viviendas y enseres y determinar la ayuda a conceder. Dicha Comisión se constituyó el 10 de abril de 2002, estando integrada por representantes de la Delegación del Gobierno en Canarias, del Gobierno de Canarias, del Cabildo Insular de Tenerife y de los Ayuntamientos de Santa Cruz de Tenerife y San Cristóbal de la Laguna. En el expediente que figura en la DGPCyE no constan las actas de la Comisión, aunque fueron facilitadas al Tribunal tras su solicitud a la Subdelegación del Gobierno de Santa Cruz de Tenerife. Según las mismas, desde su constitución hasta el 12 de febrero de 2004 la Comisión se reunió en 18 ocasiones.

5.8 Al amparo del artículo 12 del Real Decreto-Ley, el 28 de mayo de 2002 se suscribió un Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Canarias para la gestión de las ayudas, en orden a establecer los criterios y procedimientos de concesión, pago y control. Respecto a la concesión establece que la Comunidad elaborará y aprobará las normas de procedimiento que se estimen adecuadas, entre otras los requisitos exigibles a los beneficiarios de las ayudas. Tales normas deberán ser sometidas a la consideración de la Comisión Técnica Mixta. Los pagos de las ayudas y el control del cumplimiento del objeto, condiciones y

finalidad de las mismas los ejercerá la Comunidad. Posteriormente al pago de las ayudas, la Comunidad enviará al Ministerio del Interior u órgano en quien delegue la relación de perceptores de las ayudas, con acreditación contable de la fecha de pago y cuantía, al objeto de que el Ministerio transfiera a la Comunidad la parte que le corresponde de dichas ayudas.

5.9 Para los daños causados en las viviendas y enseres se dictó por la Comunidad de Canarias la Orden de 29 de mayo de 2002, que regula el procedimiento de concesión. No se dictó norma alguna para las ayudas por daños en vehículos, aplicándose para su valoración y concesión el procedimiento establecido por el Consorcio de Compensación de Seguros.

5.10 Con fecha 23 de noviembre de 2004, el Subdelegado del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife (en el ejercicio de competencias delegadas) resuelve abonar a la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio de la Comunidad Autónoma de Canarias un importe de 652.992,66 euros, sobre la base de las comunicaciones de la Comunidad de fechas 6 de octubre de 2003 y 25 de febrero de 2004, solicitando el pago de las ayudas que había abonado a los beneficiarios. En la resolución del Subdelegado del Gobierno se indica la realización de comprobaciones sobre los listados remitidos por la Comunidad. En relación con las ayudas por daños a vehículos, las comprobaciones se realizan con los informes periciales del Consorcio de Compensación de Seguros. En cuanto a las ayudas por daños a viviendas y enseres, en la Resolución se indica que «se comprueban las ayudas con los listados de expedientes aprobados que figuran en las actas de las reuniones de la Comisión Mixta», si bien en las pruebas realizadas en la fiscalización se ha observado la no inclusión de al menos dos expedientes en las relaciones que se adjuntan a las actas de la Comisión, aunque sí figuran en las relaciones enviadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, como ha acreditado la Subdelegación a requerimiento del Tribunal. Se ha comprobado por el Tribunal que ninguna de las ayudas contenidas en la Resolución supera los importes máximos establecidos en el artículo 7 del Real Decreto-ley 2/2002.

5.11 Existe un considerable retraso en la compensación de la Administración del Estado a la Comunidad de Canarias por estas ayudas. Así, la Comunidad pagó a los beneficiarios entre el 21 de marzo y el 29 de julio de 2003, comunicando los pagos y solicitando la aportación estatal a la Subdelegación del Gobierno el 20 de octubre de 2003, que no resuelve, como ya se ha indicado, hasta el 23 de noviembre de 2004. Del propio texto de la Resolución se deduce que el retraso se debe a que en el momento de tramitar la solicitud (en el ejercicio 2003) no existía crédito presupuestario suficiente. Para el pago realizado en el ejercicio 2004 se tramitó una modificación de crédito (ampliación) por importe de 547.887,43 euros, sin que se haya explicado satisfactoriamente la causa de no haber sido realizada tal modificación en el ejercicio anterior.

A damnificados por tormenta en Alcañiz (Teruel) - Real Decreto-ley 5/2003

5.12 Importe concedido en 2004: 722.906,50 euros. En 2005: 154.650,97 euros y en 2006: 9.416,46 euros. Son ayudas excepcionales para la reconstrucción o reparación del continente de viviendas, reguladas en los artículos 9 y 10 del Real Decreto-ley 5/2003, de 19 de septiembre por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños producidos por las inundaciones y la tormenta de granizo acaecidas el día 16 de agosto de 2003. No se aplica por tanto la Orden de 18 de marzo de 1993. La financiación de las ayudas se establece en un 50% por la Administración General del Estado y el resto por las Administraciones territoriales.

5.13 En el artículo 10 del citado Real Decreto-Ley se establece la creación de una Comisión Técnica Mixta para la valoración, determinación y cuantía de las ayudas a conceder, copresidida por el Delegado del Gobierno en Aragón y el Consejero de Obras Públicas de dicha Comunidad Autónoma, y compuesta además por el Alcalde de Alcañiz, un representante de la Entidad local, un representante de la Administración General del Estado y un representante de la Administración autonómica. Dicha Comisión se constituyó el 29 de octubre de 2003, acordándose en la misma reunión los criterios de concesión de las ayudas, que se van completando en reuniones posteriores. Desde su constitución hasta el 10 de noviembre de 2005 la Comisión se ha reunido en siete ocasiones.

5.14 Para la fiscalización de estas ayudas se ha examinado un muestra de expedientes a partir de las relaciones de pagos masivos. El importe de los expedientes seleccionados representa un 10,4 % del total concedido en 2004. Cada expediente se encuentra desglosado en dos conjuntos de documentos: uno corresponde a los trámites efectuados en el Gobierno de Aragón, que financia el 50% de la ayuda concedida y en donde se reciben las solicitudes de ayuda, y el otro corresponde a los trámites realizados en la Subdelegación del Gobierno, que resuelve en virtud de competencias delegadas. El expediente obrante en la Subdelegación del Gobierno consiste en originales de sus documentos y fotocopias de la documentación del Gobierno de Aragón, ya que ésta se devuelve a la Comunidad Autónoma tras la firma de la Resolución. La revisión por el Tribunal ha detectado las siguientes incidencias:

- La Subdelegación del Gobierno desconoce los medios empleados para dar publicidad a las ayudas a conceder, requisitos para la solicitud, documentación a presentar y plazo de presentación, ya que según manifiesta «era un trámite que llevó a cabo la Diputación General de Aragón que era quien recogía las solicitudes y pedía toda la documentación».

- En una ayuda por importe de 7.002,87 euros (a la que se suma otro importe igual a cargo del Gobierno de Aragón), no se descontó en su valoración la cantidad

que la beneficiaria había cobrado del seguro (10.172,85 euros), lo que ha provocado una suma de indemnizaciones y ayudas superior en 4.170,38 euros al daño sufrido por la beneficiaria (20.008,21 euros).

- En un caso, cuya indemnización ascendió a 681,51 euros, no coincide la dirección de la casa que se valora con la que solicita la ayuda. La explicación proporcionada (error del Consorcio de Compensación de Seguros al rellenar el documento de valoración) no es suficiente. Igual sucede con otros casos en los que hay discrepancias de domicilio en la solicitud de las ayudas con otros documentos, resultando la explicación también insuficiente (cambio de denominaciones de las calles), al no acreditarse, y ni siquiera manifestarse, en los expedientes.

- En algunos casos se han observado errores en el cálculo de la ayuda, aunque por importes poco relevantes: en un caso la valoración es algo superior a la factura y en otro caso el beneficiario recibe una cantidad algo inferior a la valoración practicada.

- A pesar de que se solicita fotocopia de la declaración del IRPF del último ejercicio, no hay constancia de la valoración de la situación económica de los solicitantes. En un caso la declaración está incompleta faltando la Base Imponible y en dos casos no existe declaración de ingresos.

- En algunos de los documentos que acreditan la finalización de las obras no existe la firma del contratista que las realizó.

Al Ayuntamiento de Calatayud (Zaragoza)

5.15 Importe concedido 708.195,00 euros. Se trata de una subvención concedida por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de fecha 16 de abril de 2004, al amparo de la Orden de 18 de marzo de 1993, por los gastos de emergencia realizados con motivo de un siniestro en un edificio ocurrido el día 10 de noviembre de 2003. En el examen de los justificantes de gasto presentados se han detectado las siguientes deficiencias:

- En una factura por gastos de alojamiento no se identifican algunas de las personas alojadas, ni su relación con el siniestro.

- Varias facturas por obras realizadas presentan deficiencias: carecen de suficiente detalle de los trabajos realizados, o no se acompañan de albarán, o no están visadas por el Ayuntamiento.

- Por otra parte, no está justificado el registro de esta ayuda como transferencia de capital, puesto que su objeto es, por un lado, gastos de alojamiento y, por otro, obras de emergencia (reparación y mantenimiento) para estabilizar un edificio que quedó descalzado parcialmente por arrastre de materiales del subsuelo, debido a las oscilaciones del nivel freático.

A la Diputación Provincial de Valencia

5.16 Importe concedido en 2004: 525.000,00 euros. Se rige por un Convenio de Colaboración de 2 de julio de

2004 entre el Ministerio del Interior, la Diputación Provincial de Valencia y los Ayuntamientos de Cofrentes, Jalance, Jarafuel, Cortes de Pallás y Teresa de Cofrentes para la financiación y ejecución de obras en la red viaria municipal, necesarias para la operatividad de los Planes de Actuación Municipal en Emergencia Nuclear del Plan Exterior de Emergencia Nuclear de Valencia. Se autorizó la suscripción del Convenio por el Consejo de Ministros el 28 de mayo de 2004 al derivarse del mismo un compromiso de gasto de carácter plurianual. La redacción de los proyectos, la contratación de las obras y la dirección y control de su ejecución serán realizadas por la Diputación, según el contenido del Convenio. La finalización de las obras deberá realizarse antes del final del ejercicio 2006. El acuerdo tercero del Convenio prevé asimismo la constitución de una Comisión Mixta de Seguimiento y Control.

5.17 El Convenio establece una financiación de 1.050.000,00 euros por el Ministerio del Interior (el 70% del coste total) y 450.000,00 euros por la Diputación Provincial de Valencia (el 30%). Con cargo a los créditos de 2004, el Ministerio del Interior abonará a la Diputación Provincial 525.000,00 euros, una vez que ésta acredite documentalmente la adjudicación de contratos en una cuantía equivalente, al menos, al 50% del coste total del Convenio.

5.18 La suma de las adjudicaciones de todas las obras amparadas por el convenio alcanzó un importe de 1.091.528,76 euros, por lo que, de acuerdo con los porcentajes de financiación acordados, correspondía al Ministerio del Interior atender gastos por un importe total de 764.070,13 euros. No obstante, el convenio contempla la posibilidad de financiar las modificaciones o reformas posteriores de los proyectos iniciales de obra con cargo a los remanentes producidos por las bajas de licitación.

5.19 De acuerdo con la propuesta aprobada por el Consejo de Ministros para la suscripción del convenio, su financiación se plasma en un compromiso de gasto de carácter plurianual por importe de 525.000,00 euros en el ejercicio 2004 e igual importe en el ejercicio 2005. Ahora bien, en la reunión de la Comisión Mixta del 30 de marzo de 2005, la Diputación Provincial informó que los plazos de realización de las obras se extenderían a los ejercicios 2005 y 2006, no previendo aprobar en 2005 ningún gasto con cargo a las bajas de adjudicación, acordando en consecuencia la Comisión atender los posibles reformados y liquidaciones con cargo a los créditos del ejercicio 2006. Previamente a la citada reunión se había informado desfavorablemente por la Intervención Delegada, en fecha 16 de marzo de 2005, una propuesta de anulación parcial del compromiso de gasto para 2005 por las bajas producidas en la adjudicación de las obras. Dicha propuesta se tramitó de nuevo y se aprobó tras la reunión de la Comisión Mixta citada. Esta redistribución de anualidades del convenio no fue aprobada por el Consejo de Ministros. En 2005 se procedió a una retención de crédito y se aprobó un

documento AD (autorización y compromiso de gasto) con cargo a la anualidad de 2006 por el importe total de las bajas (285.929,87 euros).

5.20 La labor de seguimiento y control del convenio por parte de la DGPCyE resulta muy deficitaria. Desde la firma del convenio, la Comisión Mixta se ha reunido 8 veces según las actas aportadas, de las cuales solo una constaba en la DGPCyE, aunque el resto fueron facilitadas posteriormente a petición del Tribunal. En dichas actas se aprecia que en el seno de la Comisión se realiza, además del seguimiento de las obras financiadas con cargo al convenio, el de otras obras que no están sometidas a este convenio de colaboración. Por otro lado, en las actas se refleja una información muy genérica del estado de las obras, sin que pueda deducirse de la misma la ejecución de un proceso de seguimiento y control adecuado. Además, según el convenio, la Diputación Provincial debía remitir trimestralmente a la DGPCyE información puntual sobre los pagos de cada obra, debiendo éstas contemplar un plan y un calendario de su ejecución, así como el plazo máximo de justificación de la inversión. No existe constancia en el expediente, ni tampoco en las actas de la Comisión, de ninguna de estas cuestiones. A la petición de aclaraciones por parte del Tribunal, se aportó un informe de seguimiento de las obras facilitado por la Diputación Provincial y elaborado en mayo de 2006 (el mismo mes en que se solicitaron las aclaraciones) por la empresa de asistencia técnica contratada, informe que comprende la descripción de las obras realizadas desde abril de 2005 hasta abril de 2006, junto con los diferentes programas de trabajo y un cuadro-resumen de las certificaciones de obras expedidas en ese periodo, que son conjuntas para todas las obras.

Otras incidencias, comunes a todos los expedientes

5.21 En la mayoría de los expedientes revisados los documentos ADOK son copias, no figuran en ellos la firma de intervenido y las restantes firmas aparecen sin fecha. También existen deficiencias en cuanto a firmas y fechas en los documentos de aprobación de las propuestas de gasto.

Expedientes denegados

5.22 En el año 2004 el número de ayudas denegadas derivadas de solicitudes por situaciones de emergencia, catástrofes y calamidades públicas, cuya tramitación ha sido realizada centralizadamente por la DGPCyE han ascendido a 543. Se ha seleccionado también una muestra de estos expedientes por el Tribunal, al objeto de comprobar: que la causa de la denegación se adecua a supuestos legales o a la aplicación de los criterios de evaluación previstos; que la evaluación, propuesta de denegación y resolución han sido realizadas por los órganos competentes; que se ha comunicado la Resolución en tiempo y forma; y que se han res-

petado los plazos y trámites para la subsanación de errores, aportación de documentación complementaria y ofrecimiento de recursos. No se han detectado incidencias al respecto, salvo que las Resoluciones que constan en los expedientes no son originales sino copias.

## VI. ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN

6.1 En las Memorias de objetivos del programa presupuestario y en los Balances de actividades elaborados por la DGPCyE se pueden apreciar las líneas generales básicas que rigen la actuación anual de la Dirección General, los principales proyectos ejecutados y un resumen de las tareas y actividades desarrolladas por las distintas Subdirecciones Generales. Ahora bien, dicha información no es suficiente para poder realizar un análisis completo y riguroso de la gestión del programa, enfocado al cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía; máxime si, además, no se cuenta con contabilidad de costes ni con un sistema de planificación formal que contemple de un modo riguroso la definición de objetivos e indicadores, así como un sistema fiable de información, seguimiento y control interno adecuado sobre los principales aspectos de la gestión. Así pues, la presente fiscalización no ha podido cumplir su objetivo inicial de acometer totalmente los citados análisis de auditoría operativa, por la imposibilidad de superar de un modo aceptable las limitaciones de información encontradas. Sin perjuicio de lo anterior, se contemplan seguidamente los principales objetivos descritos en la Memoria del programa presupuestario fiscalizado, sobre los cuales se efectuarán algunas consideraciones, así como también sobre otros aspectos de gestión de la DGPCyE, fundamentadas en la limitada información que ha sido posible considerar.

### A) Objetivos e indicadores del programa 223.A «Protección Civil»

6.2 Por lo que se refiere en concreto a los objetivos e indicadores establecidos en la Memoria presupuestaria, ni su definición ni su cuantificación son adecuados ni conformes a la técnica de planificación a la que, en teoría, responden (presupuesto por programas), ni resultan tampoco ilustrativos de las metas que se pretenden alcanzar con la financiación concedida al programa. En efecto, los objetivos son, en su mayor parte, descriptivos de una mera actividad, casi siempre genérica y sin especificar los resultados que se pretenden conseguir. Los indicadores, por su parte, participan de igual indefinición y, en la mayoría de las ocasiones, ni siquiera se aprecia su relación con los objetivos a los que, en teoría, sirven de medida, además de no guardar continuidad en su reflejo en presupuestos sucesivos. No obstante, como se ha indicado, se exponen a continua-



ción los objetivos plasmados en la Memoria presupuestaria de 2004 del programa fiscalizado, junto con las consideraciones del Tribunal.

#### 1. Planificación y desarrollo normativo

6.3 Los indicadores de este objetivo se definen en número de planes, directrices y normas a elaborar y aprobar en el ejercicio. Examinado así el objetivo, durante 2004 se han producido incumplimientos y retrasos generalizados en la consecución del mismo. Desde la DGPCyE se justifica estos incumplimientos por el cambio del Director General y del Subdirector General de Planificación, Operaciones y Emergencias. A juicio del Tribunal, se aprecia además, y principalmente, una incorrecta planificación en la consideración de los tiempos requeridos para la tramitación de los documentos, sobre todo en la fase de presentación, discusión y aprobación en la Comisión Nacional de Protección Civil.

#### 2. Mejora de la capacidad y eficacia de la Protección Civil del Estado

6.4 Los indicadores en los que se concretan las acciones de este objetivo tan sumamente genérico son fundamentalmente inversiones a realizar en distintas áreas, algunas cuantificadas en euros y otras en número de unidades a adquirir durante el 2004. Dichos indicadores, además de su evidente falta de propiedad para cuantificar el objetivo al que está ligado, no son uniformes con la información contemplada en las memorias de presupuestos sucesivos, relativa a la ejecución del presupuesto de 2004, lo que impide adoptar una mínima valoración sobre dicha realización. Por ejemplo, se puede señalar el caso de las inversiones para la dotación de las Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD). Esta actividad se menciona en la memoria del 2004, pero no en el cuadro de objetivos e indicadores. En la memoria de 2006, sin embargo, sí se recogen como presupuestados en 2004 cuatro equipos por 152 miles de euros y como realizados los cuatro equipos, por importe de 88 miles de euros. Además, y dado que estas UAD no están operativas aún en 2006, parece muy poco eficaz la adquisición de unos equipos que van a permanecer en desuso, ya que además del coste de oportunidad existe el riesgo de obsolescencia o desgaste de dichos equipos a causa de su prolongado almacenamiento. Lo mismo ha sucedido con uniformes y equipamiento identificativo adquirido con cargo al subconcepto 221.99 «otros suministros» para el personal colaborador de protección civil, por importe de 8.595,60 euros, que estaba destinado a las UAD y que, por lo tanto, tampoco han sido usados, permaneciendo en 2006 en el almacén de la Escuela Nacional de Protección Civil. Por otro lado, también es destacable la falta de definición de las características de los equipos a adquirir, establecidos en los objetivos de cada ejercicio, así como de su necesidad y justificación técnica.

#### 3. Desarrollo e implantación efectiva del Plan Básico de Emergencia Nuclear

6.5 La única desviación significativa corresponde a las 100 estaciones remotas de toma de datos de la RAR (Red de Alerta a la Radiactividad) ejecutadas, frente a las 60 presupuestadas. La mayor parte de los indicadores asociados a este objetivo se refieren al mantenimiento de instalaciones, cuya correspondencia con el citado objetivo no se explica, ni se aprecia por el Tribunal. Por otro lado, la DGPCyE no dispone de una planificación global tanto de las actividades como de la financiación necesaria para la realización de este objetivo.

#### 4. Impulso a la prevención

6.6 Este objetivo aparece por primera vez en el presupuesto de 2004 y corresponde a la creación y aplicación de determinados instrumentos prácticos preventivos. La realización y difusión de dos de los tres instrumentos preventivos que corresponden a este objetivo habían sido ya ejecutados durante el año 2003, limitándose la actividad de la DGPCyE en 2004 y 2005 a extender su difusión de forma más o menos pasiva, por lo que no tienen entidad relevante para su inclusión como indicadores de este objetivo en estos últimos años.

#### 5. Promoción de la autoprotección corporativa

6.7 Este objetivo aparece también por primera vez en 2004 y corresponde a la creación de unas guías informativas. Dos de las tres actividades establecidas como indicadores del cumplimiento de este objetivo quedaron sin realizar en el ejercicio 2004.

#### 6. Aplicación del Plan de Formación en materia de Protección Civil

6.8 Este objetivo se refiere exclusivamente a la actividad de la Escuela Nacional de Protección Civil. Los indicadores asociados a este objetivo en la Memoria presupuestaria de 2006 (columna relativa a la ejecución de los indicadores de 2004) no se corresponden con los utilizados en la Memoria de 2004, lo que imposibilita comparar realmente el grado de realización alcanzado por cada tipo de curso. Además, la información contenida en dicha Memoria no es fiable, dado que se ha detectado la inclusión de un curso no celebrado y duplicidades y errores en el número de alumnos. Por otro lado, los resultados de los indicadores reflejados en la Memoria presupuestaria citada carecen de validez analítica al resultar muy modestas sus previsiones en relación con la capacidad teórica de la Escuela (véase el punto 6.38 de este Informe).

#### 7. Proyecto del Campo de Prácticas de la Escuela Nacional de Protección Civil

6.9 Los indicadores asociados a este objetivo son exclusivamente financieros. Durante el año 2004 se han

ejecutado en este proyecto 1.628 miles de euros, lo que supone un 99,7% del objetivo presupuestado. Dicho importe corresponde a las certificaciones de obra y a los honorarios de dirección de obra. La falta de propiedad de este indicador para analizar la eficacia en la consecución del objetivo se pone de manifiesto sin más que atender al hecho de que en 2004 se aprobó un proyecto modificado que incrementó el coste de la obra en 4.020 miles de euros (el 75,1% del proyecto original), retrasando el plazo de terminación de la obra desde 2005 a 2007. Por otra parte, otras obligaciones reconocidas en 2004 por importe de 110 miles de euros (honorarios del proyecto reformado del campo de prácticas) no se han considerado en la información de la Memoria presupuestaria de 2006 (en donde figura la realización de los objetivos de 2004). Tampoco constan en dicha Memoria de 2006 los indicadores relativos a la inversión prevista en la ENPC de 60 miles de euros en equipamiento y material y de 100 miles de euros en instalaciones auxiliares, que sí figuraban como indicadores en el 2004.

8. Cooperación con otros organismos de la Administración General del Estado y otras Administraciones competentes en materia de protección civil en el desarrollo de su capacidad operativa.

6.10 Este objetivo se refiere a la consecución de acuerdos de cooperación para establecer de forma conjunta una capacidad de respuesta ante las situaciones de emergencia. En cada uno de los ejercicios 2003 y 2004 se presupuestaron 14 convenios, realizándose solo 5 en cada ejercicio. En las correspondientes memorias presupuestarias no se especifica el contenido de los convenios, ni los organismos o Administraciones interesados, así como tampoco la identificación de los realizados.

9. Gestión del sistema de ayudas a familias e instituciones sin fines de lucro y Corporaciones Locales para hacer frente a situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.

6.11 Los indicadores utilizados para la cuantificación de este objetivo (número de subvenciones a tramitar) no resultan válidos en absoluto para la medición en términos de eficacia o eficiencia de la gestión a la que se refieren. Por una parte, el número de las subvenciones a tramitar depende de un factor externo no previsible ni controlable por la DGPCyE, como es la ocurrencia de catástrofes y la gravedad de los daños causados. Por otra parte, el mero hecho de tramitar una subvención no aporta información alguna sobre la buena o mala gestión de los responsables correspondientes. A falta, pues, de indicadores adecuados determinados por el propio gestor, el Tribunal se ha centrado, para el análisis de la gestión en este ámbito, en los plazos de tramitación de las subvenciones, indicador implícito que da una idea más adecuada de la eficacia y eficiencia de la Administración en su objetivo de paliar lo más rápidamente posible las consecuencias negativas sufridas por la población o por las infraestructuras a causa de la catástrofe ocurrida.

6.12 Sobre la información contenida en la base de datos de la DGPCyE relativa a las solicitudes tramitadas centralizadamente en 2004, por atenciones a necesidades derivadas de situaciones de emergencia, catástrofes y calamidades públicas, se han examinado los días transcurridos entre la fecha de entrada de la solicitud en la DGPCyE y la de resolución, bien sea ésta de concesión de la ayuda o denegatoria. Según se pone de manifiesto en el examen realizado, los plazos de tramitación de las subvenciones por la DGPCyE resultan, en algunos casos excesivamente dilatados, con promedios cercanos al plazo máximo de resolución establecido en la Orden de 30 de junio de 1996 (6 meses) y sobrepasando dicho plazo máximo en 34 expedientes (el 5,3% del total), como puede verse en el cuadro siguiente. Hay que tener en cuenta, además, que las solicitudes se presentan en su práctica totalidad en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, por lo que existe otra demora previa a la entrada de la solicitud en la DGPCyE que no se ha considerado en las cifras que seguidamente se indican.

Tipo de subvención	Total Subv.	n.º días de tramitación			> 180 días	
		promedio	máximo	Mínimo	N.º subv.	%
<i>a) Subvenciones concedidas</i>						
A familias e inst. sin fines lucro	51	142	210	60	8	15,7
A Corporaciones Locales	36	184	350	42	12	33,3
Requerimientos colab. oblig.	14	123	237	60	1	7,1
<i>b) Subvenciones denegadas</i>						
A familias e inst. sin fines lucro	478	104	203	0	13	2,7
A Corporaciones Locales	65	36	92	1	0	0,0

## B) Otros aspectos de gestión de la DGPCyE

6.13 Conforme se establece en la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por Real Decreto 407/1992 de 24 de abril, las funciones fundamentales del servicio público de la protección civil son:

- la previsión en lo que se refiere al análisis de los posibles riesgos, sus causas y sus efectos;
- la prevención relativa al estudio e implantación de medidas para evitar o reducir los riesgos y daños que de ello se deriven;
- la planificación de líneas de actuación para hacer frente a las situaciones de emergencia que se presenten;
- la intervención en cuanto a las diferentes actuaciones encaminadas a la protección y socorro de personas y bienes; y
- la rehabilitación dirigida al restablecimiento de los servicios indispensables para la vuelta a la normalidad.

6.14 De la consideración de los objetivos establecidos en la Memoria del programa fiscalizado no se deduce, como se ha visto, la situación óptima a la que se puede aspirar en esta materia, las metas últimas que se pretenden alcanzar a medio o largo plazo, las etapas a superar anualmente o metas parciales, la situación actual y otros aspectos necesarios para poder evaluar la eficacia y eficiencia de la gestión de la DGPCyE en el ejercicio de dichas funciones. Tampoco dispone dicho Centro Directivo de un sistema de planificación formal, seguimiento y control en el que se detallan rigurosamente tales aspectos. Así pues, el Tribunal se ha tenido que limitar a la consideración de algunos aspectos dispersos relacionados con las mencionadas funciones, entre los que cabe destacar como el más importante el de la planificación de la protección civil, como eje central del sistema en el que deben contemplarse, y del que derivan, todas las demás funciones de dicho servicio público. Dicho aspecto se analizará seguidamente, desde el punto de vista limitado a la simple existencia de los planes establecidos en las directrices reguladoras: Ley 2/1985 de 21 de enero, sobre Protección Civil, y Norma Básica de Protección Civil, aprobada por Real Decreto 407/1992 de 24 de abril.

## Planificación del servicio público de protección civil

6.15 En el artículo 2 de la Norma Básica de Protección Civil se consideran dos tipos de planes de protección civil: Planes Territoriales y Planes Especiales. Los Planes Territoriales tienen por objeto las emergencias generales que se puedan presentar en el ámbito de una Comunidad Autónoma o de un ámbito territorial inferior, y establecerán la organización de los servicios y recursos que procedan. El Plan Territorial de Comunidad Autónoma, que podrá tener el carácter de Plan Director, establecerá el marco organizativo general, en

relación con su correspondiente ámbito territorial, de manera que permita la integración de los Planes Territoriales de ámbito inferior.

6.16 Respecto a los Planes Territoriales, existe, con referencia a septiembre de 2006, un plan territorial homologado para cada una de las 17 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas. Sus siglas y fechas de homologación son:

- Madrid (PLATERCAM), el 15 de abril de 1993
- Comunidad Valenciana, el 19 de abril de 1994
- Galicia (PLATERGA), el 30 de septiembre de 1994
- Extremadura (PLATERCAEX), el 13 de diciembre de 1994, actualizado el 27 de marzo de 2003
- Cataluña (PROCICAT), el 23 de febrero de 1995
- Aragón (PROCITER), el 4 de mayo de 1995
- La Rioja (PLATERCAR), el 4 de mayo de 1995, actualizado el 24 de septiembre de 2004
- Murcia (PLATEMUR), el 5 de junio de 2002
- Navarra (PLATENA), el 22 de febrero de 1996
- País Vasco (LABI), el 18 de noviembre de 1996
- Canarias (PLATECA), el 19 de diciembre de 1997, actualizado el 28 de abril de 2005
- Melilla (PLATERME), el 19 de diciembre de 1997
- Baleares (PLATERBAL), el 19 de octubre de 1998
- Andalucía (PLATEAND), el 17 de diciembre de 1998
- Cantabria (PLATERCANT), el 15 de julio de 1999, actualizado el 29 de septiembre de 2005
- Asturias (PLATERPA), el 20 de octubre de 2000
- Ceuta (PLATECE), el 27 de marzo de 2003
- Castilla-La Mancha (PLATECAM), el 27 de marzo de 2003, actualizado el 24 de febrero de 2005
- Castilla y León (PLANCAL), el 8 de mayo de 2003

6.17 Los Planes Especiales se elaborarán de acuerdo con las correspondientes Directrices Básicas (artículo 7.2 de la Norma Básica), en aquellos ámbitos territoriales que lo requieran, al menos para los riesgos específicos indicados en la citada Norma Básica. Existen dos tipos de Planes Especiales: los Planes Básicos que siempre afectan al interés nacional (situaciones bélicas y emergencias nucleares) y los Planes Especiales para los demás riesgos (inundaciones, seísmos, químicos, transporte de mercancías peligrosas, incendios forestales y volcánicos).

6.18 Los Planes Básicos son competencia y responsabilidad del Estado en todas las fases de planificación, desarrollo y ejecución. No se ha aprobado hasta la fecha el Plan Básico para el riesgo de situaciones bélicas. El Plan Básico de emergencia nuclear fue aprobado por Real Decreto 1546/2004 de 25 de junio, que revisa el anterior plan aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989. Este Plan Básico deta-

lla las siguientes disposiciones que deben derivarse de su desarrollo, así como el plazo para su elaboración:

a) Planes de emergencia nuclear exteriores a las centrales nucleares, correspondientes a las centrales nucleares de Santa María de Garoña (Burgos), Almaraz (Cáceres), José Cabrera y Trillo (Guadalajara), Ascó y Vandellós (Tarragona) y Cofrentes (Valencia). Estos cinco Planes de emergencia nuclear fueron aprobados por el Consejo de Ministros el día 9 de junio de 2006.

b) Plan de emergencia nuclear del nivel central de respuesta y apoyo, que fue aprobado por Orden del Ministerio del Interior INT/1695/2005, de 27 de mayo.

c) Directrices para la elaboración de los programas de implantación material efectiva y mantenimiento de la eficacia de los planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares. Estas directrices se aprobaron mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de fecha 7 de junio de 2005, con seis meses de retraso sobre el plazo establecido en el Plan Básico.

6.19 Respecto a los Planes Especiales para los demás casos, y las correspondientes Directrices Básicas, la situación por tipo de riesgo en el año 2006 es la siguiente:

	Incendio forestal	Sísmico	Químico y sust. peligr.	Transporte merc. peligr.	Volcánico	Inundación
Directrices Básicas (fecha de aprobación)	1993	1995 y 2004	2003	1996	1996	1995
Planes Estatales (fecha de aprobación)	1995					
CCAA obligadas a elaborar Planes Especiales.	19	14	--	19	1	19
CCAA con Planes Especiales homologados al término de 2006	15	2	--	12	0	8

6.20 El cuadro anterior presenta una situación poco favorable en cuanto al proceso de elaboración de los planes de protección civil respecto de todos los riesgos considerados en el mismo. En el ámbito estatal, únicamente se ha realizado el Plan Estatal correspondiente al riesgo de incendios forestales, a pesar de la obligación impuesta en cada una de las Directrices Básicas, aprobadas la mayoría en 1995 y 1996. Los responsables de la DGPCYE señalan como una de las principales causas del retraso en la elaboración de dichos Planes la falta de Planes Especiales homologados de las Comunidades Autónomas, dado que las Directrices Básicas establecen como una de las funciones más importantes de los Planes Estatales el apoyo y coordinación a los Planes Especiales de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a este último ámbito, existen numerosos Planes Especiales que no han sido elaborados u homologados. En las respectivas Directrices Básicas no se indica un plazo para la obtención de dicha homologación ni ninguna consecuencia o sanción derivadas de su incumplimiento. Por otro lado, hasta el año 2002 se publicaba en el BOE una lista de los planes homologados en el año, dejando desde aquella fecha de publicarse esta información. La situación al

término de la fiscalización para los distintos riesgos es la siguiente:

a) Incendios forestales. En la Directriz Básica no se aprecia exención general o particular por la que alguna Comunidad o Ciudad autónomas no deba realizar el correspondiente Plan Especial, lo que implica que existen dos Comunidades y dos Ciudades Autónomas sin plan homologado al término de 2006 (Andalucía, Extremadura, Ceuta y Melilla).

b) Sísmico. Conforme a la modificación de la Directriz Básica aprobada el 17 de diciembre de 2004, doce Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Baleares, Región de Murcia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana) y las dos Ciudades Autónomas están obligadas a la elaboración y homologación del Plan Especial relativo a este riesgo. Con referencia a la situación anterior (Directriz aprobada en 1995), se han añadido a esta lista las Comunidades de Canarias, Galicia, Baleares y el País Vasco. A finales de 2006, únicamente Cataluña y Baleares tenían este Plan Especial (homologados en 2002 y 2004 respectivamente).

c) Químico y sustancias peligrosas. La Directriz Básica que regula este riesgo no contempla un plan especial para cada territorio, sino que establece el deber de las Comunidades y Ciudades Autónomas de elaborar un Plan de Emergencia Exterior para cada establecimiento instalado en su territorio en el que se encuentren sustancias peligrosas.

d) Transporte de mercancías peligrosas. Al término de 2004 existían diez Comunidades Autónomas con el correspondiente Plan Especial homologado. Otros dos se han homologado en 2005 (Baleares y Navarra). No disponen aún de dicho plan las Comunidades de Canarias, Madrid, La Rioja, Castilla-La Mancha y Castilla y León, además de las dos Ciudades Autónomas. Por otra parte, la Directriz Básica se limita a regular el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y por ferrocarril. De hecho, el punto I de la Directriz Básica excluye expresamente los riesgos derivados del transporte por vía aérea y por vía marítima, así como los transportes efectuados mediante canalizaciones, como gaseoductos y oleoductos, estableciendo que deben ser regulados por separado. Al término de 2006, sin embargo, no se ha elaborado Directriz Básica sobre estos últimos tipos de transporte y, por lo tanto, tampoco existe Plan Estatal ni Planes Especiales de las Comunidades y Ciudades Autónomas al respecto.

e) Volcánico. La única Comunidad obligada a elaborar un Plan Especial para este riesgo es Canarias, y a lo largo de 2006 aún no lo había hecho. Durante 2004, el volcán Teide desarrolló una cierta actividad, indicando la posibilidad de una erupción inminente. A la vista de estos hechos, se aprobó durante 2004 el «Plan de Actuación Coordinada ante una Posible Erupción Volcánica», elaborado de forma urgente entre la Comunidad Autónoma y la DGPCyE. Esta actuación urgente, amén de poner de relieve una evidente imprevisión, viene a demostrar que los planes territoriales no son suficientes para hacer frente a los riesgos específicos, haciendo aún más significativa la inexistencia de Planes Estatales y Especiales para dichos riesgos.

f) Inundaciones. En 2004 solo seis Comunidades disponían de Plan Especial homologado para este riesgo (País Vasco, Comunidad Valenciana, Navarra, Galicia, Andalucía y Baleares). Durante 2006 lo han homologado Aragón y Cataluña. El resto permanece sin Plan Especial.

Catálogo de medios y recursos movilizables ante emergencias

6.21 Complementando la labor de planificación, las Directrices Básicas establecen la necesidad de crear una base de datos sobre medios y recursos movilizables en caso de emergencia para cada uno de los riesgos anteriormente mencionados. Ninguna de tales bases de datos se había elaborado aún en 2006. Existe, sin embargo, una base de datos relativa a emergencias

genéricas, sin distinguir por tipo de riesgo: el Catálogo Nacional de Recursos Movilizables en emergencias, previsto en el artículo 16.b) de la Ley 2/1985, de Protección Civil, aunque todavía no se han desarrollado los criterios reguladores del citado Catálogo, cuya elaboración corresponde a la Comisión Nacional de Protección Civil por virtud del artículo 17.2.b) de la Ley 2/1985 citada.

6.22 El Catálogo Nacional de Recursos Movilizables en emergencias es una relación de los medios y recursos públicos y privados existentes a nivel nacional y susceptibles de ser utilizados en emergencias, con toda la información necesaria para su movilización inmediata. En 2005 se realizó una aplicación informática, contratada con la empresa pública INDRA, sobre la base de un Catálogo preexistente. Se efectuó un volcado de datos de la anterior aplicación y se actualizaron algunos datos en base a comunicaciones de las Unidades de Protección Civil de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. La aplicación se presentó en 2005 y se impartió un curso de formación para el personal de la Dirección General. El catálogo de medios y recursos está incorporado al SIGE (véase el punto 6.24.d) y además dispone de una réplica en formato web, para que pueda ser consultado y actualizado por las Unidades de Protección Civil dentro de su ámbito de competencia. La información se transmite vía web y RECOSAT (punto 6.24.a) y además cada servidor dispone de una copia de la información, por si se cortaran los demás medios de comunicación. En ausencia de los criterios reguladores, no existe una directriz objetiva para la selección de los elementos del catálogo, sobre el que tampoco se realizan actualizaciones periódicas ni se verifica la corrección de los datos. Además, no existen mecanismos de coordinación para impulsar a las administraciones autonómicas y locales a incorporar sus medios en este catálogo. Es de destacar que no están incluidos los recursos para emergencias de la propia DGPCyE, cuyo almacén se ubica en la Escuela Nacional de Protección Civil. En el momento de realizar la fiscalización por el Tribunal (mediados de 2006), el Catálogo no estaba operativo ni disponible desde hacía dos meses, encontrándose, según la información facilitada, en fase de actualización y mejora. Tampoco se había dado acceso al mismo a las Unidades de Protección Civil de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno a pesar de disponer de los medios técnicos para su utilización, puesto que las necesarias inversiones (financiadas en parte por el Ministerio de Administraciones Públicas) estaban ya finalizadas, pero no se encontraban aún en funcionamiento.

Gestión operativa de emergencias

6.23 Las gestión de las emergencias desde el enfoque de la protección civil se realiza en términos de concurrencia de competencias, medios y recursos de las Administraciones Estatal, Autonómica y Local. Los

sucesos se clasifican en función de su gravedad y son atendidos en base a esa clasificación con los medios locales, autonómicos o estatales, en este último caso si se declara la emergencia de interés nacional. El control y gestión de las emergencias se efectúa fundamentalmente a través de los Centros de Coordinación Operativa (CECOP) integrados en las Unidades de Protección Civil existentes en cada Delegación del Gobierno, Subdelegación y Delegación Insular. Aunque encuadradas orgánicamente en la estructura del Ministerio de Administraciones Públicas, las citadas Unidades dependen funcionalmente del Ministerio del Interior (y más en concreto de la DGPCyE). Los CECOP territoriales son atendidos por personal del Ministerio de Administraciones Públicas, pero los medios materiales e informáticos se aportan desde la DGPCyE. En los casos en los que se considera necesaria la coordinación entre las Administraciones central y autonómica, se constituye un Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), que en el ejercicio 2004 se formalizó en 12 ocasiones. El CECOP de Madrid, integrado en la DGPCyE, realiza las funciones de coordinación nacional a través de la Sala Nacional de Emergencias o Sala de Coordinación Operativa (SACOP), con servicio permanente de 24 horas. Los CECOP tienen por objeto la movilización y coordinación de los medios necesarios para enfrentarse a la emergencia producida, pero carecen de equipos de personal destinados a los trabajos materiales de campo. Para cubrir esta necesidad, se consideró la creación de las denominadas Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD), grupos de profesionales organizados y equipados para realizar de forma voluntaria y altruista actividades de protección a personas afectadas por catástrofes. La forma más común de constitución es la firma de convenios de colaboración, en los que se establece que los gastos de material y formación son a cargo de la DGPCyE. Aunque en el ejercicio 2004 se adquirió material para dichas Unidades por importe de 87.752,00 euros, al término de 2006 aún no se ha constituido ninguna, trabajándose únicamente en la concertación de los convenios.

6.24 Las comunicaciones y las redes informáticas para la transmisión de la información son elementos esenciales en la gestión de protección civil. Entre las inversiones realizadas en esta área, las más importantes son:

a) La Red de Comunicaciones vía Satélite (RECO-SAT) tiene por objeto permitir la continuidad del funcionamiento y las comunicaciones en situaciones adversas en las que las vías convencionales no estén operativas (fallo de electricidad, infraestructuras dañadas, saturación de líneas, etc). La red tiene cobertura nacional y está compuesta por una estación central (en la DGPCyE) y 57 terminales remotos. Dispone también de una unidad móvil capaz de llegar al lugar de la catástrofe, desde donde se pueden realizar videoconferencias, comunicaciones por voz, servicio de fax y envío y

recepción de datos con todas las estaciones de la red, con posibilidad de utilizar un terminal externo.

b) La Red de Alerta a la Radioactividad (RAR), funciona a través de sensores de radioactividad repartidos por todo el territorio nacional, especialmente en las proximidades de las centrales nucleares, en zonas sensibles a fugas radioactivas y en zonas de mayor población, que envían señales a una unidad que es permanentemente controlada por el Consejo de Seguridad Nuclear y por la DGPCyE, así como también (en horario limitado) por la Jefatura de Área de Riesgos Tecnológicos. Está formada por 907 Unidades de Toma de Datos distribuidas por todo el territorio, 10 Centros regionales, 7 Centros Asociados y el Centro Nacional, ubicado en la DGPCyE. Desde la DGPCyE se puede comprobar en tiempo real el nivel de radioactividad de cualquiera de los sensores, así como actualizarlo o verificar su correcto funcionamiento. Actualmente se está procediendo a una actualización paulatina de los elementos básicos que dado que la instalación comenzó en 1994 y por su antigüedad ya hay problemas para la sustitución de algunas piezas.

c) La Red de Radio de Emergencia (REMER) está compuesta por radioaficionados que, de manera altruista y voluntaria, prestan servicios de colaboración con protección civil. La DGPCyE realiza llamadas de control para asegurarse del correcto funcionamiento de la red, concede condecoraciones a los colaboradores y realiza inversiones de mantenimiento de líneas, repetidores, etc. No consta que se realizase ninguna inversión en el ejercicio fiscalizado. El número de colaboradores en 2004 ascendía a 4.590. No es posible concretar el número de actuaciones de la Red, ya que no se elaboran informes.

d) El Sistema Informático de Gestión de Emergencias (SIGE) es una aplicación desarrollada mediante contratación externa que integra la gestión de emergencias y las actividades de prevención y que permite la elaboración de estadísticas para facilitar el estudio de los sucesos. El proyecto SIGE fue adjudicado en julio de 2001, con un plazo de ejecución de 24 meses, si bien no se comenzó a utilizar hasta 2005 y solo en la DGPCyE. En 2004 se invirtieron 150.228,69 euros para la adquisición centralizada de 54 servidores con objeto de proceder a la implantación del SIGE en las Unidades Provinciales de Protección Civil. En 2006, sin embargo, dichos servidores todavía no se encontraban en servicio. Otras deficiencias observadas en el funcionamiento de este sistema son:

- La información contenida en el SIGE relativa a cada incidencia se introduce en su mayor parte a mano por la DGPCyE a partir de distintas fuentes de información, en especial de la recibida de las Comunidades Autónomas, a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno o por otras vías. Esta información tiene un nivel de cumplimiento y puntualidad muy diverso en función de la Comunidad de que se trate.

- La introducción al sistema de los datos del parte meteorológico que sirven de base para establecer las zonas de riesgo, recibidos diariamente en papel, se realiza manualmente. En la actualidad se está estudiando la posibilidad de establecer con el Instituto Nacional de Meteorología un sistema de volcado automático de la información meteorológica en el SIGE.

- En cuanto a los riesgos sísmicos, los datos de los sismos (zona, magnitud, profundidad y fecha) se vuelcan automáticamente desde el Instituto Geográfico Nacional, organismo que mantiene la Red Sísmica Nacional. Sin embargo, existe un retraso entre la hora del fenómeno y la recepción del aviso en la DGPCYE, debido a la existencia de un paso no automático en el flujo de esta operación, que es la revisión de la información por los técnicos del Instituto para detectar falsas alarmas.

- Otros datos básicos incluidos en el sistema para la predicción de catástrofes, como son el número de habitantes, tipos de edificios, etc. existentes en cada localidad, sobre los que se aplican las matrices de vulnerabilidad, fueron incorporados al sistema en 2002 a partir de los datos obtenidos del catastro del año 2000. Esta información es bastante general y se echa en falta datos más detallados y actualizados periódicamente.

- Uno de los módulos del SIGE es el de la formalización de procedimientos de actuación ante emergencias, que consiste en una guía o árbol de las decisiones y de las medidas a adoptar ante cada riesgo específico. En 2006 únicamente existen estas guías para dos riesgos: accidentes en centrales nucleares y fenómenos meteorológicos adversos. Por otro lado, no se aprecian las ventajas de implementar estas guías como módulo independiente del SIGE, pareciendo en principio más eficaz que interactuarse con el «módulo de incidencias» del SACOP. De esta forma todas las incidencias serían necesariamente gestionadas bajo su correspondiente procedimiento evitando posibles riesgos de errores, así como la omisión de pasos importantes del procedimiento.

#### Formación para la autoprotección

6.25 Otra de las funciones importantes del servicio público de protección civil es la de información y adiestramiento a la población en general con objeto de instruir sobre los riesgos potenciales y promover actitudes eficaces de autoprotección frente a los mismos. En relación con este asunto, se ha analizado por el Tribunal la gestión por la DGPCyE de un «aula móvil», producto de una iniciativa común con la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), formalizada a través de un Convenio firmado el 8 de junio de 2001 para desarrollar campañas de información y formación destinadas a las poblaciones cercanas a las centrales nucleares de potencia, con una vigencia de dos años, pudiendo ser prorrogado previo acuerdo de las partes.

6.26 Dicha «aula móvil» consistía en un autocar especialmente diseñado para la enseñanza, con una

capacidad máxima de 30 participantes por sesión, contando con una pantalla gigante de televisión y diez monitores de ordenador. Comenzó su actividad en noviembre del año 2001, habiendo cesado la misma a finales del 2004. La coordinación técnica de la campaña fue realizada por un funcionario de la DGPCyE en colaboración con las Unidades de Protección Civil de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno implicadas, y gestionada por una empresa privada contratada por UNESA, sin ningún coste para la DGPCyE, con la excepción de los gastos de elaboración de unidades didácticas y videos que, según la información facilitada, fueron de 21.203,71 euros en el ejercicio 2000 y 20.172,74 euros en el de 2002. En el año 2004 tuvo actividad durante 235 días visitando 144 localidades con un total de 15.228 participantes y una media de 65 participantes por día. En el año anterior las cifras fueron algo inferiores en días y localidades visitadas, pero superior en número de participantes (18.237) y media por día (84). No se ha justificado suficientemente el hecho de no proseguir esta campaña de formación desde el año 2004, teniendo en cuenta la importancia de la autoprotección en el ámbito de la protección civil y el coste reducido de esta iniciativa al ser sufragada en su mayor parte con medios ajenos y haber realizado ya la total inversión en el material didáctico.

#### Centro Nacional de Información y Documentación

6.27 Según lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 1599/2004 que desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior corresponde al Centro Nacional de Información y Documentación la organización y mantenimiento de un fondo documental especializado que permita la máxima difusión de la información sobre la protección civil. El Centro dispone a 29 de junio de 2006 de 19.225 documentos catalogados e informatizados (monografías, informes, revistas, material audiovisual, etc.), que pueden ser consultados, según su naturaleza, a través de los servicios de información y atención al público, mediante atención presencial, teléfono, fax, correo postal o electrónico y página web de la DGPCyE. Cuenta con un sistema de gestión electrónica que clasifica la información en la denominada Base de Datos Documental, con acceso a través de Internet, que está en periodo de sustitución por otra de mayor capacidad.

6.28 El fondo documental se nutre tanto de adquisiciones como de publicaciones editadas por la DGPCyE con la finalidad de divulgación de la información sobre protección civil. Estas publicaciones están incorporadas a texto completo en la base de datos y pueden ser consultadas a través de Internet. Además, se procede a su distribución a través de las Unidades de Protección Civil de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Algunas, de contenido más específico, son destinadas a colectivos como Tráfico, Guardia Civil, Policía

o Bomberos. Estas publicaciones se editan con cargo al programa editorial del Ministerio del Interior, el 221A, en virtud de lo establecido en el Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales, imputándose el gasto al concepto presupuestario 240 «Gastos de edición y distribución de publicaciones». Todos los años en base a las propuestas de las distintas Unidades de la DGPCyE, el Centro elabora un Programa editorial que se envía al Ministerio para su aprobación e inclusión en el Programa editorial del Ministerio. En el año 2004 el Programa editorial de la DGPCyE aprobado incluyó 7 publicaciones por un importe total de 43.320 euros, que representa el 1,9% del total previsto para el programa editorial del Ministerio (2.339.780 euros, cuyo 98,6% se destinó a publicaciones de la Dirección General de Tráfico), si bien finalmente se editaron 11 publicaciones por la DGPCyE con cargo a estos créditos, por un total de 54.221,73 euros. De ellas, una estaba financiada por el coeditor y tres fueron editadas en formato electrónico.

6.29 Con independencia de las publicaciones financiadas con el procedimiento mencionado, la DGPCyE realiza otras ediciones con cargo a su propio programa presupuestario, incumpliendo por tanto el Real Decreto 118/2001 citado. En el año 2004, las publicaciones editadas con cargo al presupuesto de la DGPCyE ascendieron a 95.909,52 euros, importe que prácticamente dobla al financiado con cargo al Programa editorial del Ministerio.

6.30 En el año 2004 no se llevaban registros de consultas de fondos, ni de préstamos realizados, información que se pretende incorporar a la nueva base de datos. Por otra parte, cabe destacar que en el año 2006, debido a la falta de espacio en la sede del Centro (oficinas de la DGPCyE), se han trasladado los fondos documentales a la Escuela Nacional de Protección Civil, quedando en el Centro únicamente los adquiridos en los últimos seis meses. Los fondos trasladados a la Escuela se encuentran almacenados y empaquetados, sin que se tenga con carácter general acceso a los mismos.

#### Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia

6.31 A tenor del artículo 11 del Real Decreto 1599/2004, el Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia (CEISE) tiene como función el desarrollo de investigaciones y estudios sobre aspectos sociológicos, jurídicos y económicos relevantes para las actividades de protección civil y emergencias. Es parte y está integrado en la red de Centros de Investigación EUR-APO del Consejo de Europa como centro especializado en la investigación de la información y técnicas de comunicación a la población en situaciones de emergencia. Está constituido por una sola persona (Titulado Superior en Investigaciones Sociológicas), careciendo por tanto de estructura pro-

pia para el desarrollo de su función, si bien cuenta con la colaboración esporádica de algún personal de la DGPCyE. Realiza, por tanto, su actividad a través de contratos, convenios o acuerdos con empresas e instituciones, principalmente de sectores profesionales especializados y del ámbito universitario.

6.32 En el año 2004 únicamente se realizó el estudio «Análisis de la demanda y receptividad real de la población española sobre información preventiva de diversos riesgos catastróficos», contratado con una empresa privada por importe de 25.850,00 euros, con cargo al capítulo 2 del presupuesto. No se realizó en dicho año ninguna actividad de investigación social con la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A. (ENRESA), a pesar de estar previstas en el convenio firmado el 4 de noviembre de 2002 y de que los gastos fuesen a cargo, en su totalidad, de ENRESA. Tampoco se desarrolló actividad alguna en relación con otro convenio firmado con la Universidad de la Coruña en el año 2000, con una duración de 4 años prorrogables. En marzo de 2004 se firmó otro convenio con el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, sin más desarrollo en dicho año. Por último, otra actividad del CEISE es la gestión de los premios a tesis doctorales y trabajos de investigación sobre protección civil, que se convocan anualmente desde el ejercicio 2002 con una dotación de 15.000 euros distribuida para 4 premios, a los que se presentaron 13 trabajos en 2004 y 12 en 2005.

#### Escuela Nacional de Protección Civil

6.33 La Escuela Nacional de Protección Civil se creó por Real Decreto 901/1990 de 13 de julio para la formación teórica y práctica en la gestión de riesgos y emergencias, incluyendo el entrenamiento de mandos y personal de los diferentes servicios y organizaciones implicados en las actuaciones de emergencia, en particular servicios de extinción de incendios y salvamento, servicios sanitarios y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La sede se encuentra a 19 Km. de Madrid, en Rivas-Vaciamadrid, en una finca de la Comunidad de Madrid sobre la que en 1994 culminó la edificación de la Escuela. La segunda fase de la obra, correspondiente al campo de prácticas, no se contrató hasta junio de 2001, debido a que la Ley 6/1994 de 28 de junio, declaró esta zona incluida en el Parque Regional de los ríos Manzanares y Jarama, lo que implica la clasificación del suelo como no urbanizable y especialmente protegido. En ese mismo periodo, también es declarado el entorno en el que se sitúa la Escuela como Zona Especial de Protección para las Aves por la Comisión Europea, incluyéndola en la Red Natura 2002.

6.34 La ENPC está ubicada sobre una parcela de 201.500 m<sup>2</sup> de los que ocupa 4 hectáreas. Dispone de un edificio de 24.000 m<sup>2</sup> construidos y 72.000 m<sup>2</sup> urbanizados en su entorno con jardines y aparcamiento al aire libre. Asimismo existe una plataforma con unas



casetas provisionales, una zona empleada para prácticas, especialmente por los bomberos de la Comunidad de Madrid y está en fase de construcción el campo de prácticas. Las inversiones realizadas en la ENPC en 2004 fueron de 2.357.242,34 euros (el 37,7% del capítulo 6). En gastos corrientes se reconocieron obligaciones por 452.482,07 euros y otros 149.361,05 euros por honorarios e indemnizaciones al profesorado y material didáctico (el 18,6% del capítulo 2). La superficie de la Escuela se comparte con el Centro de Estudios Penitenciarios (cuatro aulas y otros espacios), que asume los gastos de mantenimiento y limpieza de las dependencias de su uso exclusivo y, como colaboración a las cargas de las instalaciones de uso común, los gastos de vigilancia y seguridad, así como una parte de los gastos de mantenimiento de la cubierta del edificio. Otras dependencias son utilizadas por la Comunidad de Madrid (véase el punto siguiente de este Informe). En 2004 la ENPC contaba con 25 puestos de trabajo asignados en la RPT, que se ha incrementado a 29 en 2006, de ellos 9 sin ocupar. A pesar de la celebración de un concurso para cubrir dos plazas de nivel 24, éstas han quedado vacantes. Es frecuente la contratación de personal de carácter temporal, utilizando las bolsas de trabajo que ofrece el INEM.

6.35 En 2000 y 2002 se han firmado convenios de colaboración con el Ayuntamiento de Madrid y con la Comunidad de Madrid, respectivamente, para la cooperación en procesos formativos sobre extinción de incendios y salvamento. La colaboración con el Ayuntamiento contempla la elaboración de informes técnicos sobre la construcción de campos de prácticas y sobre el diseño de cursos y actividades en materia de incendios y salvamento. Como consecuencia de este convenio, la Escuela cuenta con un Asesor/Jefe de bomberos, dependiente funcionalmente de la Directora de la Escuela pero orgánicamente del Ayuntamiento, que colabora en los temas formativos de su área de competencia. En el convenio con la Comunidad de Madrid se establece el uso de dos aulas y una superficie de 540 m<sup>2</sup>, que se ha habilitado para despachos, para la formación del personal del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid y otros colectivos, no habiéndose acordado compensación por la utilización de estos espacios. Se contemplan unos «Convenios específicos de colaboración» en los que se establecerán anualmente las actividades a desarrollar, las obligaciones de las partes y su financiación, si bien al término de 2006 no se había firmado ningún convenio específico, ni la Comunidad había realizado pago alguno. Como un riesgo de control, cabe destacar que los encargados de la seguridad del edificio no disponen de llave de acceso a las citadas instalaciones utilizadas por la Comunidad.

6.36 Por lo que se refiere a la concreta actividad formativa de la Escuela, se analizan seguidamente algunos datos obtenidos de la Memoria de Actividades de la Escuela (disponible en la web de la DGPCyE) y del Informe Anual (que a partir de 2004, con el cambio de

Director de la Escuela, contiene información mucho más completa), si bien algunos datos de estos documentos resultan erróneos o discrepantes. Así, uno de los cursos incluidos en la Memoria de Actividades, el de teleformación «Capacitación en Protección Civil para colaboradores REMER», al que se imputan 100 horas lectivas y 69 alumnos, no se llegó a celebrar. Por otra parte, en el Informe Anual se incluye entre los cursos la «I Jornada de divulgación del Plan Conjunto Hispano-francés para emergencias en el túnel de Somport», que en la Memoria de Actividades se considera «otras acciones». También se ha considerado la información contenida en las memorias justificativas de los cursos realizados.

6.37 Durante el ejercicio 2004 se realizaron 68 cursos, con 1.509 horas lectivas y 2.109 alumnos. Los cursos se clasifican en generales, monográficos, especiales y jornadas técnicas. Los cursos monográficos y especiales abarcan el 66,3% del alumnado. Por colectivos, destacan en número de alumnos el personal sanitario, técnicos en prevención y gestión de riesgos y bomberos. En la Memoria de 2006 se contempla ampliar los colectivos a la Policía y Guardia Civil, ya que desempeñan un papel fundamental en las actuaciones de emergencias. En cuanto a la temática de los cursos, destaca el reducido número de ellos destinados a la autoprotección, ya que tan solo se realizaron tres cursos (de los cuales dos en un mismo colegio, uno para los alumnos y el otro para los profesores), con tan solo 48 horas en todo el año (el 3,2% del total de horas de formación). El mayor número de cursos y de alumnos corresponde a los cursos impartidos en relación con el Plan Básico de Emergencia Nuclear, que en su mayoría se realizan en las propias centrales nucleares y que no suponen coste para la Escuela al ser financiados por ENRESA. Los cursos se realizan generalmente en la sede de la Escuela, salvo la mayoría de los cursos especiales (los referidos a emergencias nucleares se realizan directamente en las centrales nucleares y los de asistencia social en la Operación Paso del Estrecho y de rescate en montaña se realizan en las zonas afectadas). Se ha creado también una plataforma para la formación a distancia vía Internet, mediante la que se impartió un curso en 2004 a 76 alumnos.

6.38 La capacidad física de las seis aulas gestionadas por la ENPC es de 60 alumnos cada una, lo que hace un total teórico de máxima utilización de 633.600 alumnos/año (60 alumnos/hora/aula, 8 horas/día, 20 días/mes, 11 meses/año, 6 aulas). La utilización real durante 2004 fue de 45.414 alumnos (número de alumnos de cada curso multiplicado por el total de horas del curso), por lo que se puede obtener un índice de cobertura de plazas del 7,2%, sin descontar la realización de cursos en otros centros que reduciría la ocupación al 4,7%. Estos porcentajes son inferiores a los de 2002 (14,3%) y 2003 (11,5%), lo que evidencia un paulatino descenso de la eficacia en el aprovechamiento de los recursos de la Escuela, si bien en 2005 se recupera el

índice de actividad hasta el 15,0%, lo que supone un incremento significativo, pero permaneciendo todavía a niveles muy bajos. Respecto al número de horas lectivas, se realizaron 1.509 en el año 2004. La capacidad teórica calculada asciende a 10.560 horas/año (8 horas/día, 20 días/mes, 11 meses/año, 6 aulas) por lo que el índice de realización alcanza únicamente el 14,3%, también en la línea descendente señalada anteriormente respecto de 2002 (20,0%) y 2003 (19,2%) y recuperación en 2005 (26,8%). La Directora de la Escuela justifica estos índices por el escaso personal disponible para la organización de los cursos, aunque el Tribunal de Cuentas aprecia, más bien, un evidente y alto sobredimensionamiento de la ENPC en relación con los fines que tiene encomendados.

6.39 En cuanto a datos de eficiencia y economía, el gasto por alumno y curso se incrementó un 6,7% en 2005 respecto de 2004 (de 133,12 euros a 142,00 euros), si bien casi duplicando el número de horas lectivas, por lo que un indicador más adecuado (gasto por alumno y hora lectiva) presenta un descenso del 46,1% (de 5,57 euros a 3,00 euros), con ahorros tanto en la repercusión del gasto de profesorado (que representa en promedio el 68,4% del coste del curso) como de otros gastos (material, traslados, manutención y organización), si bien hay que señalar que en estos indicadores únicamente están incluidos los gastos directos (profesorado y material didáctico) y no los indirectos, como gastos corrientes y de personal de la Escuela.

6.40 Del análisis de las memorias individuales de los cursos cabe destacar las siguientes cuestiones: a) en ninguno de los cursos se han detectado pagos por importe superior al máximo fijado; b) en 28 cursos se contemplan gastos «imprevistos» en la memoria inicial, que corresponden a gastos de transporte de los alumnos a la Escuela, manutención y material didáctico, así como en algún caso el pago de expertos, algunos de cuyos gastos son perfectamente previsibles; c) en nueve cursos, los gastos por manutención (que suman 4.299,17 euros) se imputaron al ejercicio 2005 por problemas con la facturación; d) se observan discrepancias en el número de alumnos con la Memoria de Actividades de hasta 29 alumnos en algún curso; e) también se observan diferencias, en 13 cursos, en las horas lectivas, las mayores de 11 horas y 5,5 horas.

6.41 Por último, se ha examinado sobre una muestra de ocho cursos la relación de alumnos, partes de asistencia y encuestas de satisfacción. Los partes de asistencia se firman con indicación del DNI, al menos en el primer día de curso y respecto a las encuestas de satisfacción, se presentaron varios modelos distintos y fueron cumplimentadas por la mayoría de los asistentes. Se observaron las siguientes incidencias: a) en dos cursos no había coincidencia entre el número de alumnos reflejados en el parte de asistencia y en la Memoria de Actividades; b) en tres de los ocho cursos no se hicieron encuestas de satisfacción, porque se habían realizado en ediciones anteriores con buena aceptación

o por que el coordinador no lo consideró necesario; c) la valoración de los cursos reflejada en las encuestas se puede resumir como positiva, con la excepción de la opinión sobre su duración, en que el 42,3% de las respuestas es negativa, y la emitida sobre las instalaciones que son calificadas como regulares en un 40,4% de los casos y como malas o muy malas en un 8,6%; d) la calidad del profesorado es calificada como bien o muy bien por el 89,1% de los alumnos; e) la calidad de la residencia es valorada en las encuestas como bien o muy bien en el 61,6% de los casos.

6.42 Por otra parte, debido a su ubicación, la Escuela necesita contar con un servicio de restauración, para lo cual se firmó en 2005 un contrato administrativo especial, resuelto mediante concurso, sin compensación alguna a pagar por el adjudicatario. La Escuela pone a disposición del adjudicatario los locales, instalaciones de cocina, menaje, muebles y enseres, y paga los consumos de agua, electricidad, climatización, reparaciones de mobiliario y tuberías, autorizando los precios máximos a cobrar a los usuarios.

6.43 La Escuela cuenta también con una residencia de 64 habitaciones y capacidad para 100 personas. Se creó porque la oferta hotelera en la zona era muy escasa en el momento de la construcción y presta servicio de alojamiento gratuito a los participantes en los cursos. La residencia es utilizada además por otras personas autorizadas, también de modo gratuito. En el momento de la fiscalización, la residencia estaba ocupada parcialmente por participantes en un foro externo a la Escuela. Durante 2004 hubo, según datos del Informe Anual, 783 residentes con una permanencia media por persona de 4,3 días. Si se calcula la capacidad real de la residencia en 100 camas x 20 días hábiles x 11 meses, resulta un grado de ocupación del 15,3%, siendo por tanto muy baja su utilización, y menor incluso que en 2003 (el 19,7%) y en 2005 (el 28,5%).

6.44 El sistema de control interno aplicado a la gestión de la Residencia resulta muy deficiente. El portero mayor, que reside en la escuela, se encarga, sin supervisión alguna, de la admisión de los usuarios y la entrega de llaves. Lleva un libro-registro donde anota el nombre del residente, el curso en el que participa, las fechas de entrada y salida y el número de habitación. Además hace cumplimentar una ficha con los datos personales del ocupante. Estas fichas individuales se mantienen únicamente durante el año natural, destruyéndose al finalizar el año. Realizada una comprobación de los datos de ocupación de la Residencia contenidos en el Informe Anual de 2004 (que, según la Directora de la Escuela, se obtienen de las fichas individuales y del libro-registro), sobre los datos de los meses de febrero y marzo, se observó la falta de coincidencia tanto en el número de residentes (4 en el mes de febrero) como en el de ocupaciones (92 en febrero, el 27,4%, y 64 en marzo, el 32,5%), siempre mayor en el Informe Anual que en el libro-registro.

6.45 En la Escuela se encuentra el almacén de los medios materiales de que dispone la DGPCyE para su utilización en emergencias. Se ha organizado en el año 2006, separando el material para emergencias del material de formación. El inventario se compone de 18 productos sin valoración económica. Se realizó una comprobación de diez bienes del inventario obteniéndose discrepancias en tres de ellos: motobombas portátiles de achique (5 en inventario, 4 en almacén), si bien la unidad que faltaba se encontraba expuesta en la Escuela; mesas de madera con patas metálicas (30 en inventario, 42 en almacén, más algunas expuestas en la Escuela); y generadores de aire caliente (16 en inventario, 18 en almacén). Anejo a este almacén, se encontraba otro con material diverso como ordenadores antiguos, 20 colchones y una unidad móvil de rayos «X», entre otros, así como gran cantidad de material para las UAD que fue adquirido en 2004 y continúa almacenado por no haberse constituido aún las mismas. Todo ello sin inventariar. A la puerta de los almacenes existen unos módulos metálicos de alojamiento depositados allí desde que se creó la Escuela, también sin inventariar.

6.46 En el interior de la Escuela existen otras salas destinadas también a almacén. En una de ellas se almacena material informático de todo tipo, amontonado sin orden ni control y sin registro en ningún inventario. Otra sala, que ocupa todo el sótano del edificio y que inicialmente no estaba habilitada para su uso, fue reformada por la DGPCyE entre los años 2003 y 2004, con una inversión de 256.035,03 euros. En ella se almacena mobiliario y enseres usados de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, algunos de ellos en tan mal estado que resultan inutilizables, por lo que no se encuentra justificada ni la importante inversión realizada ni el almacenamiento de elementos deteriorados no susceptibles de aprovechamiento alguno.

## VII. CONCLUSIONES

### Alcance y limitaciones

7.1 La presente fiscalización se refiere sustancialmente al ejercicio 2004 y tiene por objeto el análisis de regularidad y el análisis de gestión del programa presupuestario 223.A «Protección Civil». Tanto los responsables del programa fiscalizado como el personal adscrito al mismo han prestado toda la colaboración requerida para la correcta ejecución de los trabajos. En los análisis de regularidad no se han presentado limitaciones al alcance que hayan impedido con carácter general la realización de los procedimientos de auditoría programados o la consecución de los objetivos previstos, salvo por la insuficiencia de información en casos concretos (relación mensual de pagos y relación de acreedores), debido a la incompleta implantación y deficiencias del operativo contable SOROLLA en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCyE) durante el ejercicio fiscalizado. En el ámbito de los análisis de eficacia, efi-

ciencia y economía, por el contrario, no ha sido posible realizar con la amplitud prevista dichos análisis, debido a la inadecuada e incompleta definición de objetivos e indicadores en el programa presupuestario fiscalizado, la inexistencia de cualquier otro instrumento de planificación que supliera tales deficiencias y la falta de información suficiente y fiable sobre datos básicos de la gestión del programa reseñado, a lo que se suma la inexistencia de contabilidad de costes y las citadas deficiencias del operativo contable SOROLLA.

### Análisis de regularidad

7.2 Los créditos inicialmente aprobados en el programa para el ejercicio 2004 fueron 17.551,7 miles de euros, lo que supone un aumento de tan solo el 1,3% respecto a los créditos iniciales del ejercicio anterior, si bien en el ejercicio se incrementaron los créditos en un 40,7%. Los créditos definitivamente aprobados fueron de 24.691,6 miles de euros, mientras que las obligaciones reconocidas alcanzaron un importe de 22.169,4 miles de euros, dando lugar a un grado de realización del 89,8%, siendo el capítulo 7 «Transferencias de capital» el que presenta un menor índice de ejecución (el 60,5%). En cuanto a la estructura del gasto, destacan por su importancia económica relativa las transferencias, que suponen en conjunto (corrientes y de capital) el 39,0% de las obligaciones reconocidas del programa, seguidas en importancia por las inversiones reales que representan el 28,2%. En el examen por el Tribunal de la ejecución presupuestaria del programa se han apreciado desviaciones significativas entre los créditos definitivos y las obligaciones reconocidas en distintos conceptos, algunos de ellos con un grado de ejecución muy superior al de la totalidad del crédito, aunque sin afectar al nivel de vinculación legal establecido (artículo presupuestario), lo que pone de manifiesto deficiencias en la presupuestación en este grado de detalle.

7.3 En el análisis de los gastos de personal, cabe destacar, en primer lugar, que el remanente de crédito existente en la liquidación del capítulo 1 resulta claramente insuficiente para cubrir las remuneraciones de las 16 vacantes presuntamente dotadas, situación provocada, en parte, por las circunstancias que se indican en esta conclusión y en la siguiente. Del examen de la plantilla presupuestaria, relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral y expedientes de personal, se deducen algunas deficiencias formales y materiales, de las que cabe destacar dos: a) que en el grupo 2 de personal laboral (Titulados de grado medio) figuran ocupados dos puestos de trabajo más que los dotados presupuestariamente, lo que supone el incumplimiento, entre otros, de los artículos 14.3 y 15.1.f) de la Ley 30/1984 de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y 59 del TRLGP; y b) que algunos empleados laborales permanecen en contratos temporales y de interinidad durante un tiempo excesivo, muy superior a los 3 años que establece la legislación laboral, con una sucesión de

contratos que la Jurisprudencia ha calificado repetidamente de fraude de ley.

7.4 En el análisis de las nóminas de retribuciones no se han detectado incidencias significativas en cuanto se refiere a la procedencia y cálculos de las retribuciones (incluyendo la aportación al Plan de Pensiones) y a la justificación de las variaciones. No obstante, se ha detectado la inclusión en las nóminas financiadas con el programa fiscalizado de diverso personal que no figura en su relación de puestos de trabajo (dos Ordenanzas y un Técnico con destino en la Subsecretaría de Interior y varios Técnicos traductores-intérpretes y Ordenanzas destinados en el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista), irregularidades que suponen los mismos incumplimientos legales mencionados en el punto anterior.

7.5 Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2004 en el capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios» del programa presupuestario fiscalizado ascendieron a 3.231,8 miles de euros, con una variación irrelevante respecto al ejercicio anterior (el 0,9%) y un porcentaje de ejecución respecto de los créditos definitivos del 90,6%. De dichas obligaciones, se ordenaron pagos en el ejercicio por importe de 2.642,3 miles de euros, quedando pendientes de pago 589,4 miles de euros (el 18,2%), debido a retrasos de tramitación y acumulación en diciembre de varios contratos. No se pudo analizar este elevado volumen de obligaciones pendientes de pago por deficiencias de la aplicación contable SOROLLA, debido a ser el primer año de su implantación. Los pagos de este capítulo se han tramitado por el sistema de anticipos de Caja fija (el 24,7%), pagos «a justificar» (el 0,4%) y pagos en firme (el 74,9%). La fiscalización se ha realizado sobre tres muestras: una relativa a los contratos con pagos en firme, otra a las indemnizaciones por razón del servicio y otra al resto de los pagos a través de los sistemas de anticipos de Caja fija y pagos «a justificar».

7.6 Sobre los contratos con pagos en firme, cabe destacar tres contratos menores con un mismo adjudicatario y similar objeto, por importe total de 32,8 miles de euros, que constituyen un fraccionamiento para no superar el límite legalmente establecido para este tipo de contratos (12,0 miles de euros). Se han observado también, en la mayoría de los contratos examinados, diversas deficiencias formales (principalmente omisión de fechas y firmas).

7.7 En cuanto a los sistemas de anticipos de Caja fija y pagos «a justificar», se han detectado algunas deficiencias en la cumplimentación de los arqueos de caja que se adjuntan a los Estados de Situación de Tesorería, así como la incorrecta aplicación presupuestaria de algunos gastos. Por lo que se refiere a las indemnizaciones por razón del servicio, se han observado también deficiencias que impiden verificar la liquidación de las dietas, como la omisión de las horas de salida y llegada de los vuelos o el recorrido y hora de los taxis. En los pagos «a justificar», no se acreditan las razones para la utilización de este sistema y se observan numerosas deficien-

cias formales. Cabe señalar, por otro lado, una importante contradicción de la Orden del Ministerio del Interior de 18 de marzo de 2004, que regula el sistema mencionado, con el artículo 7 del Real Decreto 725/1989 de 16 de junio y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 26 de julio de 1989. En ambas normas generales se establece que, previamente a la reposición de fondos, debe aprobarse la oportuna cuenta justificativa, mientras que la Orden del Ministerio del Interior omite este requisito, lo que ha dado lugar en la DGPCyE a un desfase de entre 10 y 18 meses de retraso en la aprobación de la correspondiente cuenta justificativa respecto de la reposición de fondos, perjudicando gravemente el sistema de control de estos fondos públicos establecido en el Real Decreto citado, amén de incurrir la mencionada Orden del Ministerio del Interior en el supuesto de invalidez contemplado en el artículo 51.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(Véanse los comentarios a las alegaciones en el punto 4.23)

7.8 Las obligaciones reconocidas en 2004 en el capítulo 6 «Inversiones reales» del programa presupuestario fiscalizado ascendieron a 6.244,5 miles de euros, lo que representa un grado de ejecución del 91,0%. En la revisión de una muestra de expedientes por el Tribunal se han observado numerosas deficiencias formales y materiales (falta de fechas y firmas, omisión de documentación, alguna aplicación presupuestaria incorrecta, etc.), de las que cabe destacar la financiación de algunas inversiones con destino a otras Unidades o Centros del Ministerio del Interior, como la Dirección General de Policía, la Dirección General de la Guardia Civil o la Subsecretaría, así como la incorrecta aplicación como inversiones de los gastos realizados en terrenos de un Ayuntamiento destinados a la Operación Paso del Estrecho. También es destacable, en un expediente, el pago de su importe al contratista a pesar de la existencia de un documento de cesión de crédito, justificando tal actuación en la presunta cancelación verbal de la cesión por el propio contratista, lo que de ningún modo resulta aceptable jurídicamente. Se han observado también deficiencias importantes en cuanto al cumplimiento por la DGPCyE de las obligaciones de información contractual al Registro Público de Contratos y al Tribunal de Cuentas.

7.9 Por otro lado, el seguimiento y control de los proyectos de inversión presenta debilidades significativas. El seguimiento de los proyectos de inversión mediante un registro auxiliar incorpora errores importantes de imputación de los gastos a los distintos proyectos. También se aprecian diferencias en los registros auxiliares entre el listado por contratos y el listado por proyectos. La incorrecta planificación y gestión presupuestaria de los proyectos de inversión se evidencia también si se indica que en 2004 el proyecto que supu-

so el mayor importe de obligaciones reconocidas (1.628,3 miles de euros) fue el «0040 Escuela Nacional de Protección Civil», creado en 1998 y sustituido en 2003, con obras aún pendientes de ejecutar, por el proyecto «1115 Obras ENPC». Para efectuar los pagos del proyecto 0040, sin dotación, se redistribuyeron fondos desde el proyecto 1115. En el ejercicio 2006 aún se continúan realizando pagos por el proyecto 0040 sin la pertinente dotación específica.

7.10 El total de transferencias corrientes y de capital registrado en el ejercicio 2004 ha ascendido a 8.654,4 miles de euros. En el examen de una muestra de expedientes por el Tribunal se ha observado la existencia de retrasos de tramitación y deficiencias formales y materiales, tales como la omisión de fechas y firmas, originales de documentación, sello de registro de entrada, etc. Con carácter general, cabe destacar por su importancia las deficiencias que afectan a las facturas que justifican las subvenciones, algunas de las cuales no incorporan justificación de su pago, o no detallan los servicios prestados, o sus costes, o las personas afectadas. También son de notar las deficiencias en la labor de seguimiento y control de los Convenios. Con carácter particular, en un caso la suma de indemnizaciones y ayudas supera el importe del daño sufrido y en varios casos se aprecian discrepancias en la identificación del inmueble cuyos daños se valoran.

#### Análisis de algunos aspectos de la gestión

7.11 La presente fiscalización no ha podido cumplir su objetivo inicial de acometer totalmente los análisis de eficacia, eficiencia y economía, por la imposibilidad de superar de un modo aceptable las limitaciones de información encontradas. Por lo que se refiere a los objetivos e indicadores establecidos en la Memoria presupuestaria, ni su definición ni su cuantificación son adecuados ni conformes a la técnica de planificación a la que, en teoría, responden (presupuesto por programas), ni resultan tampoco ilustrativos de las metas que se pretenden alcanzar con la financiación concedida al programa. En efecto, los objetivos son, en su mayor parte, descriptivos de una mera actividad, casi siempre genérica y sin especificar los resultados que se pretenden conseguir. Los indicadores, por su parte, participan de igual indefinición y, en la mayoría de las ocasiones, ni siquiera se aprecia su relación con los objetivos a los que, en teoría, sirven de medida. Sin perjuicio de lo anterior, con la limitada información disponible se han analizado algunos aspectos de gestión de la DGPCyE cuyas conclusiones se resumen en los puntos siguientes.

7.12 En primer lugar, se han analizado por el Tribunal los plazos de tramitación de las subvenciones, indicador implícito de la eficacia y eficiencia de la Administración en su objetivo de paliar lo más rápidamente posible las consecuencias negativas sufridas por la población o por las infraestructuras a causa de la catástrofe ocurrida. Según se pone de manifiesto en el

examen realizado, los plazos de tramitación de las subvenciones por la DGPCyE resultan en algunos casos excesivamente dilatados, con promedios cercanos al plazo máximo de resolución establecido en la Orden de 30 de junio de 1996 (6 meses) y sobrepasando dicho plazo máximo en 34 expedientes (el 5,3% del total).

7.13 Entre las funciones fundamentales establecidas en la Norma Básica de Protección Civil, cabe destacar como una de las más importantes la de planificación, como eje central del sistema en el que deben contemplarse, y del que derivan, todas las demás funciones de dicho servicio público. Dicho aspecto se ha analizado desde el punto de vista limitado a la simple existencia de los planes establecidos en las directrices reguladoras: Ley 2/1985 de 21 de enero, sobre Protección Civil, y Norma Básica de Protección Civil, aprobada por Real Decreto 407/1992 de 24 de abril. En la Norma Básica se consideran dos tipos de planes de protección civil: Planes Territoriales y Planes Especiales. Respecto a los Planes Territoriales, existe, con referencia a septiembre de 2006, un plan territorial homologado para cada una de las 17 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas. Los Planes Especiales son de dos tipos: los Planes Básicos para situaciones bélicas y emergencias nucleares y los Planes Especiales para los demás riesgos (inundaciones, sismos, químicos, transporte de mercancías peligrosas, incendios forestales y volcánicos). Los primeros son competencia y responsabilidad del Estado. Al término de 2006 no se había aprobado el Plan Básico para el riesgo de situaciones bélicas. El Plan Básico de emergencia nuclear fue aprobado por Real Decreto 1546/2004 de 25 de junio, que revisa el anterior plan aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989. También se han aprobado los distintos Planes y Directrices de desarrollo de este Plan Básico.

7.14 Respecto a los Planes Especiales para los demás casos, las correspondientes Directrices Básicas fueron aprobadas para cada uno de los riesgos entre 1993 y 2004. Por el contrario, el Plan Estatal correspondiente solo se ha aprobado para el riesgo de incendios forestales (en 1995). La situación relativa a los Planes Especiales a elaborar por las Comunidades Autónomas tampoco resulta satisfactoria: al término de 2006, de las Comunidades Autónomas obligadas a elaborar cada Plan Especial, 4 (de 19) no disponen de Plan homologado para el riesgo de incendios forestales, 12 (de 14) para el riesgo sísmico, 7 (de 19) para el riesgo de transporte de mercancías peligrosas, 1 (de 1) para el riesgo volcánico y 11 (de 19) para el de inundaciones.

7.15 Complementando la labor de planificación, las Directrices Básicas establecen la necesidad de crear una base de datos sobre medios y recursos movilizables en caso de emergencia para cada uno de los riesgos anteriormente mencionados. Ninguna de tales bases de datos se había elaborado aún en 2006. Existe, sin embargo, una base de datos relativa a emergencias genéricas, sin distinguir por tipo de riesgo: el Catálogo Nacional de Recursos Movilizables en emergencias, previsto en el artícu-

lo 16.b) de la Ley 2/1985, de Protección Civil. Este Catálogo presenta en 2006 carencias importantes: no existe una regulación de los criterios para la selección de los elementos del catálogo, ni se realizan actualizaciones periódicas ni se verifica la corrección de los datos. Además se carece de medios de coordinación para incorporar los datos de las administraciones autonómicas y locales. Incluso, se omiten los recursos para emergencias de la propia DGPCyE, cuyo almacén se ubica en la Escuela Nacional de Protección Civil.

7.16 Las gestión de las emergencias desde el enfoque de la protección civil se realiza en términos de concurrencia de competencias, medios y recursos de las Administraciones Estatal, Autonómica y Local, a través de un complejo operativo que se resume en los puntos 6.23 y 6.24 de este Informe. Las principales carencias de este operativo, según las limitadas comprobaciones practicadas, se manifiestan en el Sistema Informático de Gestión de Emergencias (SIGE), aplicación desarrollada mediante contratación externa que integra la gestión de emergencias y las actividades de prevención y que permite la elaboración de estadísticas para facilitar el estudio de los sucesos. El proyecto SIGE fue adjudicado en julio de 2001, con un plazo de ejecución de 24 meses, si bien no se comenzó a utilizar hasta 2005 y solo en la DGPCyE. En 2004 se invirtieron 150,2 miles de euros para la adquisición centralizada de 54 servidores con objeto de proceder a la implantación del SIGE en las Unidades Provinciales de Protección Civil, si bien en 2006 dichos servidores todavía no se encontraban en servicio. Otras deficiencias observadas en el funcionamiento de este sistema proceden fundamentalmente de la introducción a mano o con retrasos de información importante (incidencias, partes meteorológicos, movimientos sísmicos, datos poblacionales y de edificación, etc.).

7.17 Otra de las funciones importantes del servicio público de protección civil es la de información y adiestramiento a la población en general con objeto de instruir sobre los riesgos potenciales y promover actitudes eficaces de autoprotección frente a los mismos. En relación con este asunto, la gestión por la DGPCyE en 2004 se reduce prácticamente a un «aula móvil», producto de una iniciativa común con la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), que consiste en un autocar especialmente diseñado para la enseñanza, cuya actividad comenzó en 2001 y cesó a finales del 2004, siendo gestionada por una empresa privada contratada por UNESA y sin ningún coste para la DGPCyE, con la excepción de los gastos de elaboración de unidades didácticas y videos. En el año 2004 tuvo actividad durante 235 días visitando 144 localidades con un total de 15.228 participantes y una media de 65 participantes por día. En el año anterior las cifras fueron algo inferiores en días y localidades visitadas, pero superior en número de participantes (18.237) y media por día (84). No se ha justificado suficientemente el hecho de no proseguir esta campaña de formación

desde el año 2004, teniendo en cuenta la importancia de la autoprotección en el ámbito de la protección civil y el coste reducido de esta iniciativa al ser sufragada en su mayor parte con medios ajenos y haber realizado ya la total inversión en el material didáctico.

7.18 Otro elemento importante de prevención es el Centro Nacional de Información y Documentación, que tiene por objeto la organización y mantenimiento de un fondo documental especializado que permita la máxima difusión de la información sobre la protección civil. El Centro disponía a 29 de junio de 2006 de 19.225 documentos catalogados e informatizados (monografías, informes, revistas, material audiovisual, etc.), que pueden ser consultados, a través de los servicios de información y atención al público, mediante atención presencial, teléfono, fax, correo postal o electrónico y página web de la DGPCyE. Cuenta con un sistema de gestión electrónica que clasifica la información en la denominada Base de Datos Documental. Los fondos proceden tanto de adquisiciones como de publicaciones editadas por la DGPCyE, bien con cargo al programa editorial del Ministerio del Interior, como se establece en el Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales, o bien con cargo al propio programa 223.A de Protección Civil (en un importe que prácticamente dobla el de aquél), incumpliendo por lo tanto el Real Decreto citado. Es de notar que el programa editorial del Ministerio se centra principalmente en las publicaciones de la Dirección General de Tráfico, que en 2004 consumieron el 98,6% del crédito total de dicho programa. En cuanto a la gestión del Centro, en el año 2004 no se llevaban registros de consultas de fondos ni de préstamos realizados, información que se pretende incorporar a la nueva base de datos. Por otra parte, cabe destacar que en el año 2006, debido a la falta de espacio en la sede del Centro (oficinas de la DGPCyE), se han trasladado los fondos documentales a la Escuela Nacional de Protección Civil, quedando en el Centro únicamente los adquiridos en los últimos seis meses. Los fondos trasladados a la Escuela se encuentran almacenados y empaquetados, sin que se tenga con carácter general acceso a los mismos.

7.19 Otro Centro integrado en la DGPCyE es el Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia, que tiene como función el desarrollo de investigaciones y estudios sobre aspectos sociológicos, jurídicos y económicos relevantes para las actividades de protección civil y emergencias. Está constituido por una sola persona, titulado superior, careciendo de estructura para el desarrollo de su función. En 2004 se realizó un solo estudio, mediante contratación con una empresa privada, y la gestión de unos premios a tesis doctorales y trabajos de investigación sobre protección civil que se convocan anualmente (a los que se presentaron 13 trabajos). No se realizó, en cambio, ninguna actividad en ejecución de los convenios firmados con la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, S.A., la Universidad de la Coruña y el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.

7.20 Por último, se ha fiscalizado la Escuela Nacional de Protección Civil, creada por Real Decreto 901/1990 de 13 de julio para la formación teórica y práctica en la gestión de riesgos y emergencias. Las obligaciones reconocidas asociadas a la Escuela supusieron en 2004 el 37,7% de las inversiones de la DGPCyE y el 18,6% de los gastos corrientes. La sede se encuentra en Rivas-Vaciamadrid, dispone de un edificio de 24.000 m<sup>2</sup> construidos y está en fase de construcción el campo de prácticas. Durante el ejercicio 2004 se realizaron 68 cursos, con 1.509 horas lectivas y 2.109 alumnos. En relación con la capacidad teórica de la Escuela, la utilización de la misma durante 2004 presenta un índice de cobertura de plazas muy bajo (el 7,2%), inferior a los de 2002 (14,3%) y 2003 (11,5%), si bien en 2005 se recupera el índice de actividad hasta el 15,0%. En número de horas lectivas, el índice de realización se situó en el 14,3%, también inferior al de 2002 (20,0%) y 2003 (19,2%) y recuperación en 2005 (26,8%). La Directora de la Escuela justifica estos índices por el escaso personal disponible para la organización de los cursos, aunque el Tribunal de Cuentas aprecia, más bien, un evidente y alto sobredimensionamiento de la ENPC en relación con los fines que tiene encomendados. En cuanto a datos de eficiencia y economía, el gasto directo por alumno y hora lectiva presenta un descenso en 2005 respecto de 2004 del 46,1%. La valoración de los cursos reflejada en las encuestas a los alumnos se puede resumir como positiva, con la excepción de su duración (negativa en el 42,3% de las respuestas) y las instalaciones (regulares en un 40,4% de los casos y malas o muy malas en un 8,6%).

7.21 La Escuela cuenta también con una residencia de 64 habitaciones y capacidad para 100 personas, que es utilizada de modo gratuito por los participantes en los cursos y por otras personas autorizadas. Durante 2004 albergó a 783 residentes con una permanencia media de 4,3 días, lo que supone un grado de ocupación del 15,3%, menor que en 2003 (el 19,7%) y recuperando algo en 2005 (el 28,5%). El sistema de control interno aplicado a la gestión de la Residencia resulta muy deficiente. Los espacios de la Escuela son compartidos con el Centro de Estudios Penitenciarios (que asume una parte de los gastos comunes) y la Comunidad de Madrid (que no asume ningún gasto y de cuyas dependencias los encargados de la seguridad del edificio no disponen de llaves de acceso). La Escuela es utilizada también para diversos almacenes. Por un lado, el de los medios materiales de que dispone la DGPCyE para su utilización en emergencias, en el que se han encontrado algunas discrepancias en la comprobación del inventario y diverso material sin inventariar. Por otro lado, un almacén de material informático de todo tipo, amontonado sin orden ni control y sin registro en ningún inventario, y otro (habilitado tras cuantiosas inversiones en 2003 y 2004) de mobiliario y enseres usados de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, algunos de ellos en tan mal estado que resultan inutilizables.

## VIII. RECOMENDACIONES

8.1 El Tribunal de Cuentas recomienda el reforzamiento de los controles internos y de los procedimientos de gestión económico-financiera de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, al objeto de subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en este Informe en las áreas que el mismo comprende: gestión presupuestaria, gastos de personal, gastos corrientes, inversiones y transferencias. De igual modo, resulta necesario mejorar los aspectos de la gestión operativa que se analizan en el Informe y en los que se han detectado deficiencias: plazos de tramitación de las subvenciones, información para la autoprotección, bases de datos de medios movilizables, fondo documental, sistema informático de gestión de emergencias, estudios de investigación, Escuela Nacional de Protección Civil y, muy en especial, los aspectos relativos a la planificación y a la coordinación en materia de protección civil, cruciales para una correcta gestión de este servicio público.

8.2 Se recomienda también mejorar sustancialmente los procedimientos de control interno, planificación e información sobre la gestión estatal del servicio público de protección civil, a fin de superar las carencias expuestas en este Informe. En particular, se recomienda la elaboración de un Plan de actuación plurianual al que se subordinen sistemáticamente los objetivos e indicadores a establecer anualmente en las Memorias presupuestarias; objetivos e indicadores que deben ser objeto de una definición y determinación correctas, de acuerdo con las líneas directrices del sistema presupuestario por programas, y estar directamente relacionados con las finalidades establecidas en la normativa de protección civil competencia de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

8.3 Por otro lado, y con un alcance más general a otros ámbitos de la Administración, el Tribunal de Cuentas recomienda al Gobierno la urgente revisión de la normativa en materia de control sobre las cuentas justificativas de los anticipos de caja fija y de las reposiciones de fondos, a la vista de la grave situación observada en esta fiscalización, que se manifiesta en un atípico procedimiento de sucesivas reposiciones de fondos sin que hayan sido revisadas ni aprobadas las previas cuentas justificativas, con demoras de hasta 18 meses. Este ineficaz y arriesgado procedimiento, que supone importantísimas debilidades de control sobre la integridad de los fondos confiados a los cajeros pagadores, ha sido propiciado por la inadecuada interpretación, a nuestro juicio, del Real Decreto 2188/1995 por parte de la Circular 3/1996 de la Intervención General de la Administración del Estado, cuyo contenido se recomienda modificar al efecto.

Madrid, 19 de julio de 2007.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.