

CAMARA DE CUENTAS DE ANDALUCIA

*RESOLUCION de 22 de septiembre de 1997,
por la que se ordena la publicación del Informe
sobre Modificaciones Presupuestarias, ejercicio
1995.*

En virtud de las facultades que me vienen atribuidas por el artículo 21 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, y del acuerdo

adoptado por el Pleno de esta Institución, en la sesión del día 12 de junio de 1997.

RESUELVO

De conformidad con el art. 12.1 de la citada Ley 1/88, ordenar la publicación del Informe sobre Modificaciones Presupuestarias, Ejercicio 1995.

Sevilla, 22 de septiembre de 1997.- El Consejero Mayor, Rafael Navas Vázquez.

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Ejercicio - 1995

INDICE**I. INTRODUCCION, OBJETIVOS Y ALCANCE.****II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.****III. VOLUMEN Y DESGLOSES**

- III.1. DESGLOSE POR FIGURAS.
- III.2. DESGLOSE POR CAPITULOS.
- III.3. DESGLOSE POR SECCIONES.

IV. EVOLUCION TEMPORAL.**V. EXPEDIENTES TRAMITADOS.****VI. ANALISIS.**

- VI.1. MUESTRA SELECCIONADA.
- VI.2. ANUALIDADES FUTURAS.
- VI.3. AMPLIACIONES DE CREDITO.
- VI.4. INCORPORACIONES DE REMANENTES.
- VI.5. GENERACIONES DE CREDITO.
- VI.6. TRANSFERENCIAS DE CREDITO.

VII. ALEGACIONES.**I. INTRODUCCION, OBJETIVOS Y ALCANCE.**

La Cámara de Cuentas de Andalucía en cumplimiento de lo previsto en el Plan Anual de Actuaciones para 1996, emite el presente Informe específico, relativo a las Modificaciones Presupuestarias realizadas a lo largo del ejercicio 1995, exceptuadas las de Organismos Autónomos.

Tiene como objetivo el presente trabajo evaluar el cumplimiento de la legalidad aplicable, su correcta contabilización, así como el eventual impacto que las Modificaciones tienen sobre los objetivos inicialmente previstos.

Este Informe se ha realizado de acuerdo con los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público.

Se han seleccionado 195 expedientes, según los criterios que se exponen en el epígrafe relativo a la muestra seleccionada, que suponen el 29% del total de expedientes tramitados y representan el 96% del importe de las Modificaciones Brutas.

Los trabajos de campo finalizaron el día 2 de agosto de 1.996.

Sin que tenga carácter exhaustivo, se señala a continuación la legislación aplicable a la materia objeto del presente Informe:

Ley 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, reformada por la Ley 9/1987, de 9 de diciembre, de modificación de

determinados artículos de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad autónoma de Andalucía. Asimismo la Ley ha sido modificada parcialmente por la Leyes 10/1988, de 29 de diciembre, 2/1990, de 2 de febrero, 6/1990, de 29 de diciembre y 3/1991, de 28 de diciembre, todas ellas de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995.

Decreto 44/1993, de 20 de abril, por el que se regulan los gastos de anualidades futuras.

Decreto 74/1993, de 25 de mayo, por el que se reestructura y regula el Comité de Inversiones Públicas de Andalucía.

Decreto 472/1994, de 27 de diciembre, sobre prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de 1994 para 1995.

Orden 4/5/1994, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Orden 30/9/1994, sobre cierre del ejercicio presupuestario de 1994.

Orden 5/10/1995 sobre cierre del ejercicio presupuestario de 1995.

Circular Conjunta 3/92, de la IGJA y la DGP, por la que se dan instrucciones en relación con las Modificaciones Presupuestarias.

La lectura adecuada de este Informe requiere que se tenga en cuenta el contexto global del mismo. Cualquier abstracción hecha sobre un epígrafe o párrafo pudiera no tener sentido, aisladamente considerado.

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

Del análisis llevado a cabo, se desprenden las conclusiones generales que a continuación se exponen:

1.- (*)

2.- Una parte de las modificaciones de crédito fueron producto de adaptaciones que hubieran sido innecesarias en caso de contar con un nuevo presupuesto para el ejercicio; así, de los expedientes analizados, el 36% de las Transferencias, por un importe de 44.337 MP y el 20% de las Generaciones, por un importe de 31.747 MP. hacen alusión expresa a la prórroga presupuestaria como causa originaria de las mismas. A estas dos figuras corresponde el mayor número de modificaciones tramitadas. Aunque se ha producido un significativo aumento del volumen relativo de modificaciones, el número de expedientes ha disminuido en un 10% en relación con el anterior ejercicio, como queda de manifiesto en el apartado III.

(*) Conclusión 1ª suprimida por la Alegación

Si bien en el ejercicio objeto de fiscalización se trata de un presupuesto prorrogado y por ello con magnitudes inicialmente determinadas, se hace necesario, en todo caso y en particular para los próximos, llevar a cabo una presupuestación rigurosa sobre la totalidad de los gastos e ingresos previstos, de modo que se eviten, en la medida de lo posible, las modificaciones que no tienen su origen en dicha prórroga.

3.- En la mayoría de los expedientes estudiados se hace únicamente referencia al artículo aplicable de la LGHP, sin especificar apartados o párrafos concretos que legalmente sustentan la modificación, y salvo excepciones, tampoco se alude a la Circular Conjunta 3/92 de la IGJA y la DGP, por la que se dan instrucciones en relación con las Modificaciones Presupuestarias. Todo lo anterior, con ser ajustado a la legalidad, resulta una práctica no ciertamente garantista de los procedimientos establecidos por la ya citada norma de desarrollo, y cuya finalidad no es otra que la de reforzar el Control Interno administrativo que debe constituir el marco definitorio de los procedimientos que han de seguirse en la tramitación de las modificaciones. Todo ello queda de manifiesto a lo largo del apartado VI.

Se recomienda una mayor concreción en los expedientes, de la normativa que sirve de base a la modificación tramitada.

4.- Pese a lo expuesto en la Primera Conclusión, ha de señalarse igualmente la, en ocasiones, inadecuada presupuestación y específicamente por cuanto atañe a los créditos ampliables, conforme se recoge en el apartado VI.3.

Las ampliaciones de crédito han de ser realizadas para dar cobertura a necesidades imprevistas, en determinadas circunstancias y para créditos que así estén expresamente declarados. Dado que la mayoría de las ampliaciones llevadas a cabo en el ejercicio derivan de obligaciones de contenido salarial o cuasi-salarial, se recomienda una más rigurosa presupuestación de tales obligaciones que pueden y deben ser conocidas con mayor exactitud.

5.- En los expedientes de Ampliación estudiados, si bien se hace una remisión genérica a los remanentes originados por la reducción de los límites al reconocimiento de obligaciones que se derivan de los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 6 de junio y 1 de agosto de 1995, ésta Cámara considera que aunque los citados Acuerdos validan los requisitos exigidos por la LGHP, tal remisión especifica insuficientemente la financiación de las citadas Ampliaciones, conforme se señala en el apartado VI.3.

Se recomienda un más estricto cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 47.2 d) de la LGHP, especificando de modo expreso la fuente de financiación del mayor gasto.

6.- (*)

7.- Concebido el Presupuesto como de fines, según la antes citada Circular, la incidencia que una determinada modificación presupuestaria eventualmente va a tener en la consecución de los objetivos de un concreto programa, así como en los indicadores relacionados con dichos objetivos, ha de quedar meridianamente plasmada en la memoria que se anexa al expediente. Siendo ello así, en un gran número de casos, dicha memoria es escueta e insuficiente, y no hace referencia a las causas que motivan la modificación sino de modo muy genérico.

Si llega a hacerse mención de la no desviación de los objetivos del programa afectado, ello es debido más al cumplimiento de la formalidad a la que alude la norma, que a una auténtica evaluación del efecto que dicha modificación tendrá, pues en ningún caso se valora o justifica la afirmación vertida. En el supuesto de que la memoria afecte a más de un expediente, de aquélla no se incluye copia en todos ellos. En ocasiones está sustituida por la propia exposición de motivos, o por la Resolución que los aprueba, no faltando casos en los que la misma se reduce a una simple comunicación. Todo ello queda de manifiesto a lo largo del apartado VI.

Se recomienda el puntual cumplimiento de cuantas formalidades se contemplan en la normativa básica y de desarrollo que es de aplicación a las Modificaciones Presupuestarias.

8.- Pese a la creación de una unidad administrativa, con categoría de Servicio, entre cuyas funciones se halla la de control de los ingresos por transferencias provenientes de la Administración del Estado, en los que tienen su origen el mayor número de expedientes de Generaciones, muchos de estos ingresos no han podido ser identificados individualizadamente, conforme se señala en el apartado VI.5.

Se recomienda un reforzamiento del control interno contable en materia de ingresos, profundizando en las medidas ya adoptadas, de forma que se facilite la identificación individualizada de cuantos ingresos dan origen a Generaciones de crédito.

Se insta al más estricto cumplimiento de la Orden de elaboración del Presupuesto, de modo que se produzca, en todo caso, una correcta imputación contable de los ingresos.

9.- La utilización de los documentos contables 11 para tramitar la ampliación del número de anualidades futuras y la modificación de los límites cuantitativos de los compromisos de gastos para ejercicios futuros, no se encuentra prevista en la Orden de 7 de junio de 1995, por la que se regula la contabilidad pública de la Junta de Andalucía, conforme se señala en el apartado IV.

Se insta a la correcta utilización de los documentos contables previstos en la citada Orden y para los fines que en la misma se determinan.

Se recomienda la creación de documentos contables específicos para llevar a cabo la ampliación del número de anualidades futuras y de los límites cuantitativos de los compromisos de gastos para ejercicios futuros.

III. VOLUMEN Y DESGLOSES.

Las Modificaciones Presupuestarias de créditos, excluidos los OAAA, han alcanzado en el ejercicio 1995 la cuantía de 229.321 MP, lo que supone un aumento del 13,2% sobre el Presupuesto Inicial.

III.1. Desglose por figuras.

El desglose por figuras del total de modificaciones llevado a cabo en el ejercicio 1995 se presenta a continuación:

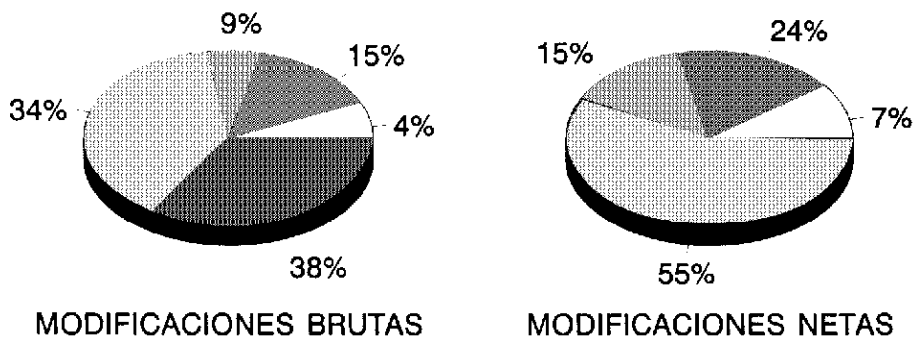
(*) Conclusión 6ª suprimida por la Alegación

MP.

FIGURAS	IMPORTE	
	S/EXPTES	INCRE. S/ PTO.INIC.
12 AMPLIACIONES	15.541	0,9%
13 INCORPORACIONES	54.262	3,1%
14 GENERACIONES (Arts. 46 y 47 LGHP)	34.165	2%
15 GENERACIONES (Art. 48 LGHP)	125.353	7,2%
T+ TRANSFERENCIAS POSITIVAS	137.653	8%
TOTAL MODIFICACIONES BRUTAS	366.974	21,2%
T- TRANSFERENCIAS NEGATIVAS	<137.653>	<8%>
TOTAL MODIFICACIONES NETAS	229.321	13,2%

Se ha introducido el subtotal Modificaciones Brutas para hacer reflejar en el conjunto de las Modificaciones el importante peso de la figura de las Transferencias, de forma que no se anulen las transferencias en destino o positivas y las transferencias en origen o negativas. Esta circunstancia se puede apreciar en el gráfico sectorial siguiente:

DISTRIBUCION DE LAS MODIFICACIONES POR FIGURAS EN PORCENTAJES SOBRE TOTAL EJERCICIO 1995



12 13 14 15 T

0/11

III.2. Desglose por capítulos.

El desglose por capítulos presupuestarios de las modificaciones producidas en 1995 es el siguiente:

MP

CAPITULOS	CREDITO INICIAL	IMPORTE MODIFICACIONES	MODIFICACIONES NETAS	VARIACION ESTIMADA
I GASTOS DE PERSONAL	361.927	31.094	8,6%	11,8%
II GASTOS BIENES CORR. Y SERVIC.	36.914	3.462	9,4%	25,8%
III GASTOS FINANCIEROS	69.291	<903>	<1,3%>	42,1%
IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	875.529	144.927	16,6%	17,3%
VI INVERSIONES REALES	157.236	15.344	9,8%	53,1%
VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	198.367	36.208	18,3%	34,8%
VIII ACTIVOS FINANCIEROS	3.180	<1.525>	<48%>	60,6%
IX PASIVOS FINANCIEROS	32.490	714	2,2%	2,2%
TOTAL CAPITULOS	1.734.934	229.321	13,2%	20,4%

Además de la significativa reducción de los Activos Financieros a casi la mitad de lo inicialmente presupuestado, se observa como los capítulos correspondientes a Transferencias, tanto Corrientes como de Capital, son los de mayor variación con respecto al presupuesto inicial.

Sin embargo, los porcentajes que figuran en la columna Modificaciones Netas no reflejan los movimientos reales experimentados en cada uno de los capítulos presupuestarios, ya que las Transferencias de distinto signo compensan en parte las salidas y entradas en cada capítulo. Una aproximación a los movimientos totales de cada capítulo está reflejada en la columna Variación Estimada, que puede ser definida como:

$$\text{Variación Estimada} = \frac{I1 + I2 + I3 + I4 + I5 + \text{Mayor valor absoluto de } [T+] \text{ ó } [T-]}{\text{Crédito Inicial del Capítulo}}$$

Siendo I1, I2, I3, I4 e I5, los aumentos experimentados en cada Capítulo como consecuencia de las respectivas figuras modificativas, a las cuales se les sumarán,

con independencia de su signo, el mayor volumen de transferencias. Este índice expresa que, al menos, se han producido movimientos por su valor, con respecto al crédito inicial del Capítulo. Como puede comprobarse, dicho resultado es siempre mayor que el de las Modificaciones Netas, dado que en éstas últimas, las Transferencias de distinto signo tienen efecto nulo. Ello podría representar, como hipótesis de trabajo, que unas transferencias positivas y negativas muy voluminosas, por compensación, dieran como resultado unas Modificaciones netas cercanas a cero, cuando los movimientos reales del Capítulo habrían alcanzado cifras significativas.

De esta forma se puede apreciar como, al menos la mitad de los capítulos del Presupuesto, varía por importes superiores a la tercera parte de lo inicialmente previsto y en más de un caso las modificaciones rebasan el 50% del Presupuesto Inicial.

III.3. Desglose por secciones.

Por secciones se puede realizar un análisis similar, partiendo de los datos reflejados en la siguiente tabla:

MP

SECCIONES	CREDITO INICIAL	IMPORTES MODIFIC.	MODIFIC. NETAS	VARIACION ESTIMADA
01 PRESIDENCIA	14.829	3.713	25,0%	25,8%
02 PARLAMENTO	2.941	302	10,3%	22,7%
03 GASTOS FINANCIEROS	101.297	-	-	28,8%
04 CAMARA DE CUENTAS	733	24	3,3%	19,4%
05 CONSEJO CONSULTIVO AND.	174	2	1,1%	4,6%
11 C. GOBERNACION	27.344	< 1.095 >	< 4% >	8,7%
12 C. ECONOMIA Y HACIENDA	10.145	2.481	24,5%	32,6%
13 C. INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	43.242	11.361	26,3%	47,4%
14 C. OBRAS PUBLICAS Y TTES.	135.563	26.834	19,8%	47,7%
15 C. AGRICULTURA Y PESCA	69.278	< 2.857 >	< 4,1% >	25,4%
16 C. TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	130.543	17.888	13,7%	26,5%
17 C. SALUD	542.938	77.712	14,3%	14,4%
18 C. EDUCACION Y CIENCIA	437.633	37.781	8,6%	11,9%
19 C. CULTURA	24.889	1.686	6,8%	16,5%
20 C. MEDIO AMBIENTE	34.280	8.481	24,7%	27,2%
31 GASTOS DIVERSAS CONSEJERIAS	16.794	< 9.131 >	< 54,4% >	102,5%
32 A CC. LL. POR PIE	142.311	54.139	38%	38%
TOTAL SECCIONES	1.734.934	229.321	13,2%	

Se puede observar como en seis secciones el Presupuesto experimentan una variación absoluta de Modificaciones Netas superior al 24%. La media de las variaciones del Presupuesto Inicial del total de las secciones es de algo más del 15%.

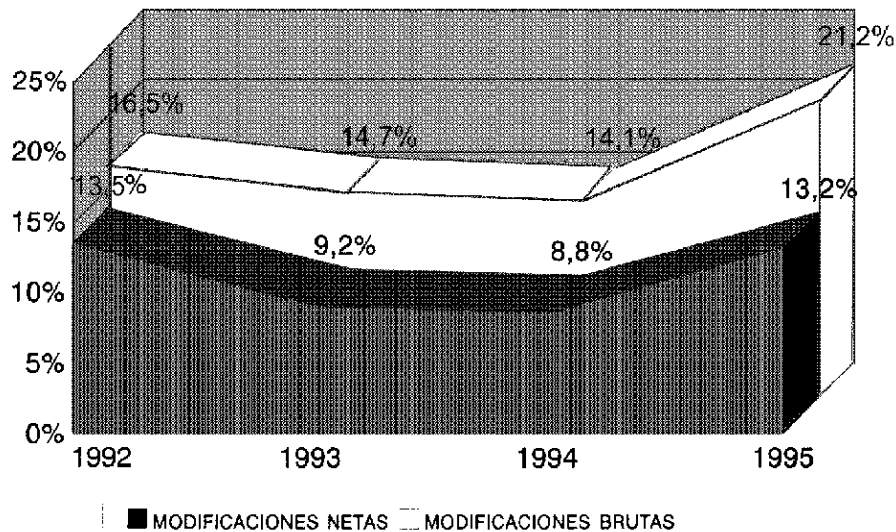
Estas cifras se ven notablemente incrementadas si se acude a la ya definida como Variación Estimada. En este caso se evidencia como se eleva a diez el número de secciones que experimentan movimientos crediticios en volumen superior a la cuarta parte de su presupuesto inicial, llegándose a casi el 50% de dicho presupuesto, en los casos de las Consejerías de Industria, Comercio y Turismo y de Obras Públicas y Transportes, resultando un caso excepcional el de la Sección 31, Gastos Diversas Consejerías, que por su especial naturaleza, experimenta movimientos en sus créditos por, al menos, el 102% de las cifras presupuestadas inicialmente. Según este índice, el cual es un

valor inferior, es decir superado en la inmensa mayoría de los casos si se obtuviera la cifra real de movimientos en los créditos, las secciones experimentan variaciones por un 28% de media, tomando como base sus Créditos Iniciales.

IV. EVOLUCION TEMPORAL.

Las Modificaciones Presupuestarias han experimentado durante el período 1992-1995 la evolución que se puede apreciar en el gráfico siguiente, en el cual se han representado como Modificaciones Brutas, como ya se ha indicado, la variación que sobre el Presupuesto Inicial suponen las Modificaciones al tomar únicamente las transferencias en destino, esto es, las de signo positivo, y despreciando las transferencias en origen o negativas, de forma que no produzcan un efecto nulo. Las Modificaciones Netas reflejan el incremento que el Presupuesto Definitivo supone con respecto al Presupuesto Inicial.

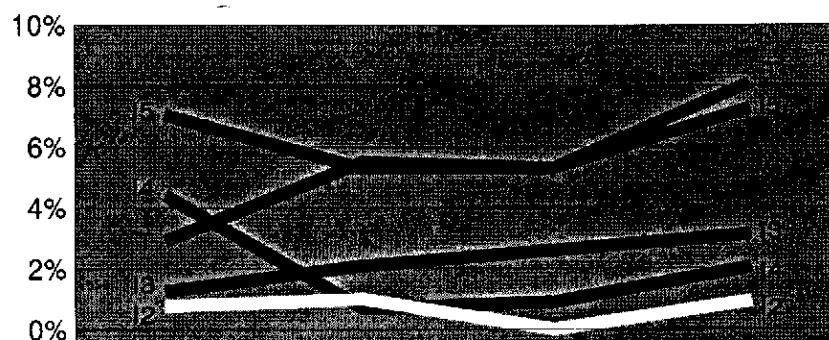
EVOLUCION DE LAS MODIFICACIONES EN PORCENTAJES SOBRE PRESUPUESTO PERIODO 1992-1995



Como queda de manifiesto, las Modificaciones Brutas han superado en 1995 el 21%, continuando la tendencia alcista iniciada en 1994. No ocurre así con las Modificaciones Netas, las cuales han sido un 4,4% superior al ejercicio anterior, suponiendo el 13,2% de incremento sobre el Presupuesto Inicial y rompiendo la línea descendente que se venía manteniendo desde 1992.

El peso de cada una de las figuras modificativas sobre el conjunto de las Modificaciones Brutas, relacionándolas con el de ejercicios anteriores se presenta en el siguiente gráfico:

EVOLUCION DE LAS MODIFICACIONES POR FIGURAS EN PORCENTAJES SOBRE PRESUPUESTO PERIODO 1992-1995



	1992	1993	1994	1995
12	0,8%	1%	0%	0,9%
13	1,3%	2,1%	2,6%	3,1%
14	4,3%	0,7%	0,9%	2%
15	7%	5,3%	5,3%	7,2%
T	3%	5,5%	5,3%	8%

Es significativo el paulatino aumento, en términos relativos, de las Incorporaciones de Remanentes durante el período de análisis. También es destacable el aumento, en 1995, de las Generaciones tramitadas con respecto a las de ejercicios anteriores, suponiendo en conjunto un 9,4% de aumento sobre el Presupuesto Inicial. Las Transferencias han provocado, en su conjunto, movimientos de créditos por un volumen de un 8% con relación a los créditos iniciales.

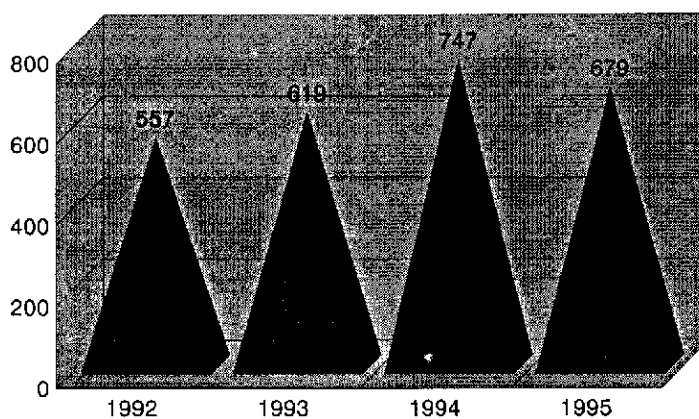
V. EXPEDIENTES TRAMITADOS

Ha sido utilizada la relación de expedientes de modificación facilitada por la DGP, para la selección muestral. Dicha información ha debido ser depurada ya que se han localizado carencias y errores de diversa índole en algo más del 2% de los expedientes incluidos en la relación.

Las Modificaciones Presupuestarias de créditos, excluidos los OAAA, han sido tramitadas en 679 expedientes, como se puede apreciar en el gráfico siguiente, donde también se representan los expedientes de años anteriores:

EVOLUCION DEL NUMERO DE EXPEDIENTES

PERIODO 1992-1995



▲ Nº EXPEDIENTES REALES

El descenso en más del 9% con respecto a 1994 del número de modificaciones contrasta con el aumento de la cuantía de los créditos modificados, lo que conlleva un aumento del importe medio por expediente. Ello, junto a la inclusión en un mismo expediente de varias figuras asociadas, circunstancia que se produce en más de un 6% de los casos, contribuye a una mayor economía documental y administrativa.

El desglose por tipo de documentos es el siguiente:

TIPO DE DOCUMENTOS	Nº EXPTES.
11. Créditos Extraordinarios y Suplementos de crédito (1)	7
12. Ampliaciones.	10
13. Incorporaciones.	52
14. Generaciones. (arts. 46 y 47 LGHP)	85
15. Generaciones. (art. 48 LGHP)	17
T. Transferencias	508
TOTAL DOCUMENTOS	679
RECTIFICACIONES	3

Los expedientes tramitados como 11 han sido utilizados para ampliación del número de anualidades y modificación de las limitaciones cuantitativas de los compromisos de gastos para ejercicios futuros, por lo que no suponen modificación presupuestaria de las contempladas en la Orden de 7 de junio de 1995, reguladora

de la Contabilidad Pública de la Junta de Andalucía. Un análisis más profundo puede encontrarse en el apartado VI.2 Anualidades Futuras.

En cuatro expedientes se han incluido conjuntamente Ampliaciones y Transferencias. En la tabla anterior están contabilizadas únicamente en el apartado 12 Ampliaciones para evitar la duplicación.

En el apartado Rectificaciones se recogen los expedientes cuyo objeto es la corrección de errores que no afectan al importe global. Además existen otros diez de rectificación, nombrados generalmente como bis, que sí han supuesto modificación de las cantidades contabilizadas y que, por tanto, han debido observar todos y cada uno de los trámites preceptivos en cada caso, duplicándose consecuentemente la labor administrativa aparejada.

VI. ANALISIS.

VI.1. Muestra seleccionada.

Al objeto de su análisis, se han seleccionado 195 expedientes según distintos criterios, que suponen un 29% del total de los tramitados por la DGP. Esta muestra engloba el 96% de las Modificaciones Brutas. El desglose de los expedientes seleccionados, así como sus importes, por figuras, es el siguiente:

(1) Los documentos 11 han sido utilizados para ampliación del número de anualidades y modificación de las limitaciones cuantitativas de los compromisos de gastos para ejercicios futuros.

MP

TIPO DE DOCUMENTO	POBLACION		MUESTRA				
	Nº EXP.	IMP.	CRIT.	Nº EXP.	%	IMP.	%
I1	7	-	100%	7	100%	-	-
I2	10	15.541	100%	10	100%	15.541	100%
I3	52	54.262	100%	52	100%	54.262	100%
I4	85	34.165	> 50 MP	37	44%	33.385	98%
I5	17	125.353	100%	17	100%	125.353	100%
T	508	137.653	> 200 MP	72	14%	123.157	90%
TOTAL	679	366.974		195	29%	351.698	96%

VI.2. Anualidades Futuras.

Si bien en las modificaciones presupuestarias analizadas figuran expedientes a los que se anexan documentos contables de los utilizados para la tramitación de Créditos Extraordinarios y Suplementos de Crédito, como ya se ha indicado, tales documentos han sido utilizados para la ampliación de número de anualidades y modificación de las limitaciones cuantitativas de los compromisos de gastos para ejercicios futuros. Por ello no han supuesto Modificaciones Presupuestarias que afecten al ejercicio corriente.

VI.3. Ampliaciones de Crédito.

Han sido analizados los diez expedientes que se han tramitado a lo largo del ejercicio; cuatro de los cuales incluyen transferencias de crédito, objeto de estudio separado, y un caso se corresponde con una rectificación.

La cuantía de las Ampliaciones asciende a 15.541 MP.

La totalidad de los créditos afectados por las Ampliaciones tienen la consideración de tales, según lo dispuesto en el art. 47.2 de la LGHP, en sus apartados a) y b) según los distintos casos.

A excepción del expediente 872, por el que se realiza una ampliación para atender el pago de los intereses devengados por un préstamo avalado por la Junta de Andalucía a una empresa y no atendido por ésta a su vencimiento, las ampliaciones aprobadas financian insuficiencias de crédito destinadas a satisfacer cuotas de la Seguridad Social, conforme a lo previsto en el art. 47 a). Residualmente estas ampliaciones hacen frente a insuficiencias producidas en los trienios de antigüedad, según lo dispuesto en el artículo antes citado, en su apartado b).

El expediente nº 791, de la Consejería de Educación y Ciencia, que se corresponde con una ampliación de los créditos de la Sección cuya finalidad es la

de corregir las insuficiencias en lo relativo a la Seguridad Social y trienios, se aduce como razón, el hecho de que no estaban contemplados, en el presupuesto prorrogado, los incrementos en la retribución del personal al servicio de la misma. El motivo expuesto no puede ser considerado suficiente para dar cobertura a nuevas necesidades que en trienios representan un incremento del 22% del crédito inicial y en cargas sociales el 86% del mismo.

Por cuanto se refiere estrictamente a la tramitación de los expedientes, son de aplicación cuantos extremos han sido señalados de modo general respecto a las insuficiencias de justificación de la no modificación de objetivos. Así en estos expedientes y en el resto de los analizados como otro tipo de figuras, se hace referencia exclusivamente al artículo aplicable de la LGHP, sin especificar apartados o párrafos concretos de la misma, y salvo casos excepcionales, no se menciona la normativa de desarrollo que sustenta dicha modificación.

El art. 47.2 d) estipula la necesidad de que todo acuerdo de Ampliación de créditos haga mención expresa de las fuentes de financiación del mayor gasto.

En los expedientes de Ampliación incoados se evidencia una falta de especificación de tales fuentes, haciendo una remisión genérica a los remanentes originados por la reducción de los límites al reconocimiento de obligaciones, aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 1995, por el que se establecen diversas medidas sobre la gestión presupuestaria del ejercicio económico, y según se autoriza en su punto 3.

Sobre la citada remisión cabe señalar que si bien es cierto que el citado punto de dicho Acuerdo valida los requisitos exigidos por la LGHP, esta Institución considera insuficientemente especificada la financiación que da cobertura a dichas modificaciones. NR

Nueva Redacción conforme a la alegación

VI.4. Incorporaciones de Remanentes.

Se ha analizado la totalidad de las Incorporaciones llevadas a cabo a lo largo del ejercicio, instrumentalizadas en 52 expedientes y que ascienden a 54.262 MP.

De especial significación resulta la Incorporación de Créditos, como los casos de los expedientes 205 y 206, cuya financiación no está recibida totalmente, aunque se incorporan en su totalidad. Igualmente, el expediente 157 incorpora remanentes desde el ejercicio 1992, sin que a la fecha de terminación de los trabajos de campo, se hubiese recibido la correspondiente financiación.

Los expedientes 122 bis, 240 bis, 270 bis y 441 bis se incoan para posibilitar que la AMA, pudiera asumir determinadas competencias que estaban atribuidas al IARA, y que con base en la reestructuración de Consejerías aprobada en 1995, pasaron a aquel Organismo. Los expedientes primitivos no afectan al presupuesto de las correspondientes Consejerías, mientras los bis sí tienen incidencia en dichos presupuestos. Los antes señalados expedientes no contienen informe alguno, por poseer, siempre según la DGP, un carácter instrumental para poder hacer efectiva la citada reestructuración.

VI.5. Generaciones de Crédito.

Han sido analizadas las Generaciones cuya autorización corresponde al Consejero de Economía y Hacienda por un importe superior a los 50 MP. Dicha muestra representa el 44% de las tramitadas y su volumen es el 98% del universo.

Respecto a aquéllas para cuya autorización es titular el Consejo de Gobierno, las mismas se han analizado en su totalidad.

En la gran mayoría de los casos de las Generaciones de la Sección 32, tramitadas por la propia DGP, no se incluye Memoria. Aunque ésta ha sido una práctica generalizada en cualquiera de las modificaciones impulsadas por las distintas Direcciones Generales de la Consejería de Economía y Hacienda, actualmente las citadas memorias están siendo requeridas.

En relación al Control Interno administrativo, cabe destacar que se desconocen los criterios seguidos por la Dirección General de Planificación para informar o no, en su caso, los expedientes de Modificación que afectan al Anexo de Inversiones.

Ni del D 74/93, por el que se regula el Comité de Inversiones Públicas, ni de la Instrucción 1/95, de la DGP, se desprenden excepciones a la obligatoriedad de informar los mencionados expedientes, no obstante lo cual el 29% de los estudiados no cuentan con dicho requisito.

En el caso de que tal documentación sea anexada, de ella cabe significar cuantos extremos han sido manifestados en las Conclusiones Generales y además debe señalarse que la misma, en ocasiones, sólo informa acerca de la adecuación de la propuesta del órgano gestor, sin analizar

las posibles alteraciones en los objetivos de los programas afectados.

Asimismo se evidencia que en dos de los casos seleccionados, en los que las Generaciones son autorizadas por el Consejero de Economía y Hacienda, se utilizan documentos contables del tipo I5. Por contra, en los expedientes 215, 445 y 460, para cuya tramitación es competente el Consejo de Gobierno, los documentos utilizados son del tipo I4.

Por lo que se refiere a la financiación de las generaciones para cuya tramitación es competente la Consejera de Economía y Hacienda ha de ponerse de manifiesto que si bien la misma se justifica documentalmete de forma correcta en la mayoría de los casos, en ocasiones la documentación justificativa de dicha financiación no es la carta de pago o la certificación de la Dirección General de Tesorería, conforme estipula la Circular Conjunta tantas veces citada, por la que se dan instrucciones en relación con las Modificaciones Presupuestarias. Así, en algunos de los expedientes analizados se incluyen, escritos del Ministerio de Economía y Hacienda notificando la remisión de los fondos. NR

(*)

Con carácter general, y de acuerdo con los criterios contables aplicables, ésta Cámara de Cuentas considera, conforme ha expuesto en anteriores informes, que los derechos de cobro presupuestarios habrán de registrarse en el momento en que se dicten los correspondientes actos de liquidación que los cuantifiquen, aplicándose simultáneamente al correspondiente Presupuesto en vigor. Por ello y por cuanto se refiere al expediente 659, entiende que al no ser liquidada en el transcurso del ejercicio objeto de fiscalización, en la aplicación 403.00, a tenor de lo dispuesto en la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, parte de los derechos reconocidos, por valor de 11.461 MP, dicha modificación no cuenta con la necesaria cobertura financiera para ser tramitada.

Por idéntico motivo, y en relación al expediente 555, se cuantifica el importe de la citada carencia en 1.395 MP en la aplicación 405.00.

Por otra parte, comprobada la materialización de los recursos que originan las Generaciones a través del Mayor de Aplicaciones de Ingresos, se han evidenciado casos en los que o bien los mismos no constaban recibidos durante el ejercicio objeto de fiscalización o en el intervalo posterior contemplado por la legislación aplicable, o bien no ha sido posible identificar dicha materialización. En esta situación se han hallado, entre otros, los expedientes que a continuación se señalan: NR

Nueva Redacción conforme a la alegación
 (*) Párrafo suprimido por la Alegación presentada

Nº DE EXPTE.	APLICACION PPTO. INGRESOS	IMPORTE
659	400.00	<11.461 >
659	403.00	<891 >
555	405.00	<1.395 >
49	460.00	<533 >
508	493.00	<51 >
115	702.00	<310 >
460	790.00	<440 >
112	794.00	<2.796 >
445	798.00	<3.908 >
7 Y 34	890.00	<203 >
TOTAL		<21.988 >

VI.6. Transferencias de Crédito.

Ha sido estudiada una muestra de los expedientes de transferencias incoados durante el ejercicio. El criterio seguido para su selección ha consistido en analizar aquéllos cuyo importe superase los 200 MP; ello en términos de población supone un 14% de la misma, y representa por su cuantía el 90% de las transferencias autorizadas.

El papel esencial que la asignación de recursos cobra en el Presupuesto por Programas hace de la figura modificativa de Transferencias una de las que, al menos en un plano teórico, se justifique más claramente por la especial flexibilidad que otorga al empleo de los recursos.

Sentado lo anterior, debe añadirse que no en todos los casos la utilización de dicha figura se asienta sobre el principio de una consecución más eficaz, eficiente y económica de los objetivos programados. Lo señalado es patente en numerosos expedientes en los que, su pretexto de la premura de tiempo, se obvia mediante una estereotipada fórmula, la valoración que dichas modificaciones han de tener, eventualmente, sobre los objetivos e indicadores que definen los programas aprobados en el Presupuesto, como ya ha quedado sobradamente expuesto.

(*)

En los expedientes 781 y 814 son varios los programas y secciones que se ven afectados por los mismos, siendo claro y evidente que la finalidad de los créditos, atendiendo a las actuaciones previstas y para las que fueron aprobados, son alterados. En ambos casos, sólo se adjuntan las memorias de aquellas secciones que son objeto de transferencia positiva.

Los importes de ambos expedientes fueron respectivamente de 2.000 y 3.800 MP. Instrumentada una de ambas transferencias mediante un acuerdo del Consejo de Gobierno, ésta carece de la preceptiva memoria a la que se refiere la Instrucción 3ª, 2 b, de la Circular Conjunta 3/92.

Asimismo esta misma carencia se observa en la mayoría de las transferencias cuya competencia recae sobre los titulares de las Consejerías, y cuando son incoadas "de oficio" por la propia DGP al afectar a la Sección 31, en materia de personal, teniendo el carácter de residual aquellos casos en que la citada Dirección General solicita la memoria a efectos aclaratorios, en expresión de la propia DGP.

Las Transferencias que afectan al Programa de Insuficiencias y Funciones No Clasificadas requieren que se anexe la justificación de la imposibilidad, por parte de la Consejería proponente, de atender las insuficiencias mediante el reajuste de sus propios créditos.

En la única propuesta de modificación de plantilla que ha sido analizada, aunque a primera vista parece realizarse una valoración de los puestos de trabajo, dicha valoración no se corresponde con la exigida en la Circular Conjunta 3/92, en la cual se especifica que la misma deberá llevarse a cabo "... con expresión del coste individualizado de las plazas que son objeto de dotación y de los puestos que, en su caso, sufren desdotación y que financian la modificación".

Por cuanto respecta a la tramitación, cabe señalar que en el expediente 371, se llegan a producir cuatro trámites en el mismo día, el 5 de julio de 1995: Informe de la DG de Planificación, Informe de la IGJA, Propuesta de la DGP y elevación al Consejo de Gobierno por parte del Consejero de Economía y Hacienda, estos dos últimos trámites sin firmar.

En el expediente 386, la DG de Planificación emite un informe desfavorable con fecha 4 de mayo de 1995, que posteriormente rectifica el 28 de julio, sin que la circunstancias, según se desprende de la documentación que se adjunta, hubiesen sufrido, aparentemente, alteración alguna.

VII. ALEGACIONES.

CUESTION OBSERVADA (Pág. 2).

ALEGACION:

ALEGACION ADMITIDA

(*) Párrafo suprimido por la Alegación presentada

CUESTION OBSERVADA (Pág. 3).

Si bien el ejercicio objeto de fiscalización se trata de un presupuesto prorrogado y por ello con magnitudes inicialmente determinadas, se hace necesario, en todo caso y en particular para próximos ejercicios, llevar a cabo una presupuestación rigurosa sobre la totalidad de los gastos e ingresos previstos, de modo que se eviten, en la medida de lo posible, las modificaciones presupuestarias tramitadas que no tienen su origen en dicha prórroga.

ALEGACION:

Se comparte el principio de que la presupuestación debe ser rigurosa y abarca a la totalidad de los gastos e ingresos previstos, sin embargo, no se comparte la opinión manifestada en el texto de que las actuaciones hasta ahora desarrolladas no se ajustan a aquel, justificándola en que se han autorizado las modificaciones presupuestarias en mayor medida de lo posible. Como puede observarse la expresión no puede ser menos precisa y habría que preguntarse cual es esa medida de lo posible que determina que la presupuestación es rigurosa y en que norma esta definida.

En todo caso se recuerda que la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía dedica todo un capítulo a las modificaciones, quizás porque considere que desde el inicio del procedimiento de elaboración, a partir de la publicación de la Orden, hasta la aprobación del Presupuesto por el Parlamento, transcurren alrededor de ocho meses, lo que unido al período de vigencia del mismo, un año, determina que se produzcan una serie de incidencias que no pueden ser previstas y que implican que deba actuarse sobre el Presupuesto a través de las modificaciones de créditos, no significando ello que haya habido falta de rigor en la presupuestación.

CUESTION OBSERVADA (Pág. 3).

En la mayoría de los expedientes estudiados se hace únicamente referencia al artículo aplicable de la Ley General de Hacienda Pública, sin especificar apartados o párrafos concretos que legalmente sustentan la modificación, y salvo excepciones, tampoco se alude a la Circular Conjunta 3/92 de la IGJA y la DGP por la que se dan instrucciones en relación con las Modificaciones Presupuestarias. Todo lo anterior, con ser ajustado a la legalidad, resulta una práctica no ciertamente garantista de los procedimientos establecidos por la ya citada norma de desarrollo, y cuya finalidad no es otra que la de reforzar el Control Interno administrativo que debe constituir el marco definitivo de los procedimientos que han de seguirse en la tramitación de las modificaciones. Todo ello queda de manifiesto a lo largo del Apartado VI.

Se insta a una mayor concreción en los expedientes de la normativa que sirve de base a la modificación tramitada.

ALEGACIÓN:

Se reconoce que el hecho de hacer referencia al artículo en virtud del cual se autoriza la modificación presupuestaria se ajusta a la legalidad, de lo que cabe deducir que ello ya es garantía suficiente de la validez de la modificación autorizada.

CUESTION OBSERVADA (Pág. 4)

En los expedientes de Ampliación estudiados, si bien se hace una remisión genérica a los remanentes originados por la reducción de los límites al reconocimiento de obligaciones que se derivan de los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 6 de junio y 1 de agosto de 1995, ésta Cámara considera que aunque los citados Acuerdos validan los requisitos exigidos por la Ley General de la Hacienda Pública, tal remisión especifica insuficientemente la financiación de las citadas Ampliaciones, conforme se señala en el apartado VI.3.

ALEGACIÓN:

Los expedientes de ampliación a los que se hace referencia recogían en la exposición de motivos que los aumentos se financiaban con cargo a los créditos declarados no disponibles como consecuencia del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 1995, por lo que se establecían diversas medidas sobre la gestión presupuestaria del ejercicio económico. En el número 2 del referido Acuerdo se declaraban no disponibles créditos de diferentes Secciones, cuyos importes quedan recogidos en un Anexo, que se autorizaban para dar cobertura a necesidades inaplazables de gasto previa la tramitación de la oportuna ampliación.

Cabe deducir de lo expuesto que la financiación de la ampliación era suficientemente expresa, los créditos declarados no disponibles, dando cumplimiento así a lo establecido en el Artículo 47.2 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

CUESTION OBSERVADA (Pág. 4)**ALEGACION:****ALEGACION ADMITIDA****CUESTION OBSERVADA (Pág. 5)**

Se insta a la correcta utilización de los documentos contables previstos en la citada Orden y para los fines que en la misma se determinan.

Se recomienda la creación de documentos contables específicos para llevar a cabo la ampliación del número de anualidades futuras y de los límites cuantitativos de los compromisos de gastos para ejercicios futuros.

ALEGACIÓN:

Esta recomendación ya ha sido recogida en el ejercicio 1997, habiéndose creado el documento I6 para la ampliación del número de anualidades futuras y de los límites cuantitativos de los compromisos de gastos para ejercicios futuros.

CUESTION OBSERVADA (Pág. 16-17)

El Artículo 47.2.d) estipula la necesidad de que todo acuerdo de Ampliación de créditos haga mención expresa de las fuentes de financiación del mayor gasto. En los expedientes de Ampliación incoados se evidencia una falta de especificación de tales fuentes, haciendo una remisión genérica a los remanentes originados por la reducción de los límites al reconocimiento de obligaciones, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 1995, por el que se establecen diversas medidas sobre la gestión presupuestaria del ejercicio económico, y según se autoriza en su punto 3.

Sobre la citada remisión cabe señalar que si bien es cierto que el citado punto de dicho Acuerdo valida los requisitos exigidos por la Ley General de la Hacienda Pública, esta Institución considera insuficientemente especificada la financiación que da cobertura a dichas modificaciones.

ALEGACION:**ADMITIDA PARCIALMENTE**

No parece que sea tal criterio el que se desprende de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que entre los diferentes tipos de modificación que prevé distingue las ampliaciones de créditos de las transferencias, de lo que cabe deducir que no son la misma figura y por tanto no deben tener el mismo tratamiento contable.

En todo caso, el Informe reconoce que el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 1995 valida los requisitos exigidos por la Ley General de Hacienda Pública, por lo que parece que sobra el comentario.

CUESTION OBSERVADA (Pág. 18)

Por lo que se refiere a la financiación

ha de ponerse de manifiesto que si bien la misma se justifica documentalmente de forma correcta en la mayoría de los casos, en ocasiones la documentación justificativa de dicha financiación no es la carta de pago o la certificación de la Dirección General de Tesorería, conforme estipula la Circular Conjunta tantas veces citada, por la que se dan instrucciones en relación con las Modificaciones Presupuestarias. Así, en algunos de los expedientes analizados se incluyen, escritos del Ministerio de Economía y Hacienda notificando la remisión de los fondos.

ALEGACIÓN:

Es evidente que no deben autorizarse generaciones de créditos sin que tengan el necesario respaldo financiero. La discrepancia con el criterio que mantiene el informe es que no tiene por qué materializarse el ingreso en la Tesorería de la Junta de Andalucía para que el mayor crédito autorizado por la generación tenga financiación.

Así lo prevé además la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el artículo 48.e cuando recoge que pueden generarse créditos por ingresos no recibidos siempre que se prevea por el contenido del expediente que la materialización de aquellos se produzca en un plazo de tres meses.

ADMITIDA PARCIALMENTE

CUESTION OBSERVADA (Pág. 21)

ALEGACIÓN:

ALEGACION ADMITIDA

CUESTION OBSERVADA (Pág. 21)

Asimismo esta misma carencia se observa en la mayoría de las transferencias cuya competencia recae sobre los titulares de la Consejería, y cuando son incoados "de oficio" por la Propia Dirección General de Presupuestos al afectar a la Sección 31, en materia de personal, teniendo el carácter de residual aquellos casos en que la citada Dirección General solicita la memoria a efectos aclaratorios, en expresión de la propia Dirección General de Presupuestos.

Las transferencias que afectan al Programa de Insuficiencias y Funciones no Clasificadas requieren que se anexe la justificación de la imposibilidad, por parte de la Consejería proponente, de atender las insuficiencias mediante el reajuste de sus propios créditos.

En la única propuesta de modificación de plantilla que ha sido analizada, aunque a primera vista parece realizarse una valoración de los puestos de trabajos, dicha valoración no se corresponde con la exigida en la Circular Conjunta 3/92, en la cual se especifica que la misma deberá llevarse a cabo "... con expresión del coste individualizado de las plazas que son objeto de dotación y de los puestos que, en su caso, sufren desdotación y que financian la modificación".

ALEGACIÓN:

Respecto a aquellos expedientes que se incoan por la propia Dirección General de Presupuestos y que se financian con créditos de la Sección 31, cabe señalar que responden a situaciones específicas que en modo alguno pueden incluirse en el tratamiento general de procedimiento.

Puede resultar un ejemplo, el reparto cuatrimestral del Complemento de Productividad que se lleva a cabo por la propia Dirección General de Presupuestos con informe de la Consejería de Gobernación. Los créditos que corresponden a cada sección se distribuyen del personal y a los créditos consignados. No se entendería la utilidad de que cada Consejería y Organismo Autónomo tuviera que remitir una memoria en relación con una decisión presupuestaria sobre la que nada puede aportar, limitándose a la recepción del crédito y al pago de los complementos correspondientes.

Lo expuesto, resulta tan evidente, que en la vigente Circular sobre modificaciones presupuestarias del ejercicio 1996, se han excluido expresamente de la elaboración de dichas memorias, los supuestos de modificaciones presupuestarias que se financian con la Sección 31 y se incoan por la propia Dirección General de Presupuestos.

Puede reiterarse, a este respecto, lo que en relación con la tramitación de los expedientes 792 y 871 se expresa, sobre los principios de eficacia y economía que deben presidir la actuación de la administración pública.

En lo que respecta a la referencia que se hace en el informe, sobre las modificaciones de plantilla, resulta imposible realizar alegación alguna a una apreciación tan poco concreta, al utilizarse términos como "en la única propuesta analizadas" (no se identifica el expediente) o "aunque a primera vista parece realizarse una valoración..."

Si debe afirmarse que es criterio de esta Dirección General exigir siempre la valoración económica de los puestos de trabajo, cuando las transferencias de crédito se originan como consecuencia de modificaciones de plantilla, y que sirvan necesariamente para valorar el importe de las aplicaciones presupuestarias.

Otra cosa, es que dicha valoración individualizada figure en la documentación anexa al expediente y por razones de espacio, no se incluya en el resumen de la exposición del expediente.

2. Autoridades y personal

2.2. Oposiciones y concursos

CONSEJERIA DE TRABAJO E INDUSTRIA

RESOLUCION de 9 de septiembre de 1997, de la Viceconsejería, por la que se anuncia convocatoria pública para cubrir puestos de trabajo por el sistema de libre designación en la Consejería.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, esta Viceconsejería, en virtud de la competencia que tiene atribuida por la Orden de 8 de julio de 1996, por la que se delegan competencias en materia de personal (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 87, de 30 de julio), anuncia la provisión de puestos de trabajo por el sistema de libre designación, con sujeción a las siguientes bases:

Primera. Se convoca la provisión de los puestos de trabajo por el sistema de libre designación que se detallan en el Anexo de la presente Resolución.

Segunda. 1. Podrá participar en la presente convocatoria el personal funcionario que reúna los requisitos señalados para el desempeño de los mismos en el Anexo que se acompaña y aquellos otros de carácter general exigidos por la legislación vigente.

2. El personal docente y sanitario podrá participar en la provisión de puestos de Administración Educativa o Sanitaria, respectivamente, conforme se indica en la relación de puestos de trabajo.

Tercera. 1. Las solicitudes, dirigidas al Viceconsejero de Trabajo e Industria, se presentarán dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en el Registro General de la Consejería de Trabajo e Industria, sito en Sevilla, Avda. Héroes de Toledo, s/n, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.