

**16499** *INFORME de fiscalización relativo a las Áreas de Tesorería e Ingresos de la Confederación Hidrográfica del Norte, ejercicios 1995, 1996 y 1997, examinado por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, ha examinado el informe de fiscalización relativo a las Áreas de Tesorería

e Ingresos de la Confederación Hidrográfica del Norte, ejercicios 1995, 1996 y 1997, que ha sido aprobado sin modificaciones al haberse rechazado las propuestas de resolución presentadas al mismo.

Se dispone la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» tal como previene la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de junio de 2001.—La Presidenta del Congreso de los Diputados, Luisa Fernanda Rudí Ubeda.

## INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ÁREAS DE TESORERÍA E INGRESOS DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL NORTE

(Ejercicios 1995, 1996 y 1997)

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su reunión de 27 de mayo de 1999, el Informe de fiscalización de las Áreas de Tesorería e Ingresos de la Confederación Hidrográfica del Norte (ejercicios 1995, 1996 y 1997). Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su remisión a las Cortes Generales. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.

### ÍNDICE

#### I. INTRODUCCIÓN

- A) Antecedentes
- B) Descripción de la entidad fiscalizadora, normativa reguladora y principales magnitudes
- C) Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización
  - Objetivos*
  - Alcance*
  - Limitaciones*
- D) Estructura del Informe y principales conclusiones
- E) Tratamiento de las alegaciones

#### II.

##### ANÁLISIS DE LA OPERACIÓN DE TESORERÍA PUESTA DE MANIFIESTO POR LA INTERVENCIÓN

- A) Existencia de crédito presupuestario.
- B) Procedimiento adoptado para pagar las retribuciones líquidas
  - Pagos de las nóminas de enero a mayo*
  - Pagos de las nóminas de junio a septiembre y de los atrasos de enero a mayo*
- C) Movimientos de tesorería asociados a la operación
- D) Conclusiones

#### III.

##### ANÁLISIS DEL ÁREA DE TESORERÍA.

- A) Análisis contable
- B) Procedimientos de gestión y control interno

#### IV.

##### ANÁLISIS DEL ÁREA DE INGRESOS.

- A) Introducción
- B) Ingresos ordinarios
- C) Transferencias recibidas
- D) Intereses y préstamos recibidos
  - Intereses de las cuentas bancarias*
  - Préstamos recibidos*

#### V.

##### CONCLUSIONES

- A) Respetto de la operación de tesorería puesta de manifiesto por la Intervención
- B) Respetto de la tesorería
- C) Respetto de los ingresos

#### VI.

##### ABREVIATURAS UTILIZADAS EN ESTE INFORME

##### ÍNDICE DE CUADROS

#### I. INTRODUCCIÓN

##### A) Antecedentes

1.1 La presente fiscalización de la Confederación Hidrográfica del Norte (en adelante, CH Norte) se incluyó en el «Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1997», por Acuerdo del Pleno de 24 de septiembre de 1997. Dicho Acuerdo modificó el Programa inicialmente aprobado y encuadró esta fiscalización dentro del apartado IV «Informes especiales», subapartado IV.3 «A realizar por iniciativa del propio Tribunal». Las Directrices Técnicas a las que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas por Acuerdo del Pleno de 27 de noviembre de 1997.

1.2 El motivo por el que se decidió el inicio de esta fiscalización fue el conocimiento por el Tribunal de Cuentas de dos informes de control financiero de la CH Norte, relativos al ejercicio de 1995. Ambos informes habían sido realizados por la Intervención Regional de Asturias y fueron remitidos al Tribunal de Cuentas por el Interventor General de la Administración del Estado el 31 de enero de 1997. Uno de ellos se refería al segundo semestre de 1995, mientras que el otro era un informe especial por presuntas infracciones al artículo 141 de la Ley General Presupuestaria (LGP). En ellos se ponía de manifiesto, en síntesis, lo siguiente:

a) Que una de las cuentas bancarias de la CH del Norte había registrado en 1995 unos ingresos de origen desconocido, por importe de 29,8 millones de pesetas. El Organismo había destinado tales ingresos al pago de las retribuciones líquidas del personal laboral contratado para ejecutar ciertas obras del Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) de Asturias, al carecer de crédito presupuestario para realizar dichos pagos. Posteriormente, se habían retirado de la cuenta del Organismo en el Banco de España 29,8 millones de pesetas en efectivo, sin quedar justificado el motivo.

b) Que dichas actuaciones podían significar la existencia de las siguientes infracciones:

- La no contabilización de determinados ingresos y gastos.
- El pago de haberes a personal cuya pertenencia al Organismo no quedaba acreditada.
- La ordenación de pagos sin crédito suficiente para el reconocimiento del compromiso de gasto.
- La ausencia de justificación del perceptor y destino de 29,8 millones de pesetas abonados desde una cuenta bancaria de la CH Norte.

c) Que, según concluía el Interventor General en el escrito que acompañaba a los informes remitidos al Tribunal de Cuentas, de los hechos en ellos descritos no se derivaba daño o perjuicio para la Hacienda Pública. Dichos informes se ponían, sin embargo, en conoci-

miento del Tribunal a los efectos de lo prevenido en el artículo 49.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu). Este artículo atribuye al Tribunal de Cuentas el conocimiento de las pretensiones de responsabilidad contable.

1.3 Las actuaciones del Tribunal de Cuentas al respecto consistieron en:

a) La apertura de diligencias preliminares por la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal. Estas diligencias concluyeron con un Auto de archivo, de 12 de marzo de 1997. En él se indicaba que, de los antecedentes analizados, se desprendería que los hechos que habían dado lugar a las diligencias no eran constitutivos de responsabilidad contable. El archivo de las actuaciones había sido solicitado por el Ministerio Fiscal y el Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas en sus preceptivos informes. No obstante, el propio Auto disponía que se diera traslado de los hechos a la Sección de Fiscalización del Tribunal a los efectos de realizar un Informe de fiscalización, si procediera.

b) Acordar el inicio de una fiscalización, como consecuencia de dicha propuesta, para confirmar o descartar la existencia de las prácticas irregulares señaladas en los informes de la Intervención. Asimismo, se acordó extender la fiscalización al análisis global de la gestión de las áreas relacionadas con los hechos (es decir, tesorería e ingresos) y referirla no sólo al ejercicio de 1995, en el que tuvieron lugar, sino al período 1995-1997.

B) Descripción de la entidad fiscalizada, normativa reguladora y principales magnitudes

1.4 La CH Norte es un Organismo autónomo de carácter comercial, constituido como Organismo de Cuenca por el Real Decreto 930/1989, de 21 de julio. La sede del Organismo radica en Oviedo. Desde el 11 de mayo de 1996 se encuentra adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas. Hasta esta fecha dependía del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA).

1.5 La normativa básica que regula las funciones del Organismo, sus órganos de gobierno y de administración, su hacienda y su patrimonio está formada por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y por sus Reglamentos de desarrollo (aprobados por los Reales Decretos 849/1986, de 11 de abril, y 927/1988, de 29 de julio). En materia de ingresos está sujeta a la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y al Reglamento General de Recaudación (aprobado por el Real Decreto 1.684/1990, de 20 de diciembre y modificado por el Real Decreto 448/1995).

1.6 El presupuesto inicial de la CH Norte para cada uno de los ejercicios de 1995 y 1996 fue de 3.457 millones de pesetas<sup>1</sup>, importe que se redujo a 3.326 millones en el de 1997. Estas cifras situaban al Organismo en esos ejercicios como la sexta confederación hidrográfica en volumen de presupuesto. Según los datos que se deducen de los registros contables, las principales magnitudes de las áreas objeto de fiscalización son:

- a) Por lo que se refiere a la tesorería, su importe se situaba, a finales de cada uno de los ejercicios que van de 1995 a 1997, en 3.994 millones de pesetas, 5.063 millones y 5.446 millones, respectivamente.
- b) En cuanto a los ingresos, su valor pasó de 3.545 millones de pesetas en 1995, a 3.171 millones en 1996 y a 3.237 millones en 1997.

C) Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

#### Objetivos

1.7 La fiscalización se ha desarrollado de acuerdo con los siguientes objetivos, fijados en las Directrices Técnicas:

- a) Analizar con detalle la regularidad de las operaciones de tesorería que fueron puestas de manifiesto por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en los informes de control financiero correspondientes al ejercicio de 1995.
- b) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno del área de tesorería.
- c) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno del área de ingresos, con especial incidencia en la gestión recaudatoria.

#### Alcance

1.8 Como se ha indicado, el período objeto de la fiscalización ha sido el referido a los ejercicios de 1995, 1996 y 1997. En su ejecución se han aplicado los procedimientos considerados en cada caso más acordes con las normas y principios de auditoría habitualmente seguidos por el Tribunal de Cuentas y, en particular, con los contenidos en sus «Normas internas de fiscalización», en los términos acordados por el Pleno de esta Institución el 23 de enero de 1997.

#### Limitaciones

1.9 Los trabajos de fiscalización se han enfrentado a determinadas limitaciones que han dificultado, e incluso impedido en ocasiones, la aplicación de los

riesgo en algún caso de que el Organismo no facturara todos los ingresos que correspondían.

E) Tratamiento de las alegaciones

1.12 De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la LFTCu, el anteproyecto de este Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al actual Presidente de la CH Norte y a quien lo fue en el período fiscalizado. Sólo el primero ha presentado alegaciones, las cuales se incorporan al presente Informe.

1.13 En general, las alegaciones formuladas no discrepan de los hechos y valoraciones expuestos en el Informe, centrándose sobre todo en describir los cambios introducidos en la gestión de las dos áreas analizadas con posterioridad al período fiscalizado. No obstante, en algunas ocasiones se ha considerado oportuno insertar la opinión del Tribunal respecto del contenido de las alegaciones, mediante un comentario situado a continuación de los puntos del Informe a los que éstas se refieren.

## II. ANÁLISIS DE LA OPERACIÓN DE TESORERÍA PUESTA DE MANIFIESTO POR LA INTERVENCIÓN

2.1 El análisis de la operación se ha realizado desde una triple vertiente, relacionándola: con la existencia de créditos presupuestarios, con los pagos que ha originado y con otros movimientos de tesorería asociados. Los resultados del examen de cada uno de estos aspectos de la operación figuran en los tres subapartados siguientes.

A) Existencia de crédito presupuestario

2.2 Hasta finales de 1994, el Ministerio al que estaba adscrita la CH Norte libraba fondos a justificar a este Organismo para atender al pago de las nóminas y de los seguros sociales del personal laboral eventual contratado para realizar las obras de saneamiento de los ríos de la cuenca central del Principado de Asturias (obras incluidas en su PNIC). El gasto se imputaba a los créditos de inversiones de los presupuestos de la Dirección General de Obras Hidráulicas (posteriormente de la Dirección General de Calidad de las Aguas), porque las obras eran una inversión del Ministerio cuya gestión había encargado a la CH Norte.

2.3 A partir de 1995, las nóminas del personal contratado para las obras del PNIC (en adelante, personal del PNIC) pasaron a ser imputadas al presupuesto de la CH Norte. En efecto, según consta en un escrito del Jefe de la Oficina Presupuestaria del MOPTMA, fechado el 26 de mayo de 1995, en ese año ya no se

cumplían los requisitos exigidos por la correspondiente Ley de Presupuestos para poder imputar los citados gastos de personal a los créditos para inversiones del Ministerio (a diferencia de lo que ocurría en ejercicios anteriores). Por ello, la Oficina Presupuestaria insó la apertura de un expediente de modificación presupuestaria con objeto de habilitar crédito para el pago de las nóminas del personal citado, en el capítulo 1 (Gastos de personal) de la CH Norte. El informe de la Oficina Presupuestaria sobre el expediente de transferencia de crédito se remitió al Presidente de la CH Norte el 12 de julio de 1995. Dicho expediente se aprobó, por acuerdo del Ministro de Economía y Hacienda, el 9 de octubre de 1995. Por tanto, hasta esta última fecha no había crédito habilitado en la CH para el pago de los mencionados gastos de personal.

2.4 El aumento de crédito en el presupuesto de la CH Norte se financió con una transferencia corriente del MOPTMA, ingresada en la cuenta principal del Organismo en el Banco de España los días 14 y 18 de diciembre de 1995 (por unos importes de 13 millones y 138 millones de pesetas, respectivamente).

B) Procedimiento adoptado para pagar las retribuciones líquidas

2.5 Entre enero y septiembre de 1995, el personal del PNIC cobró de la CH Norte sus remuneraciones, pese a que este Organismo no disponía aún de crédito presupuestario para ello. El importe total pagado, correspondiente a las retribuciones líquidas de estos nueve meses, fue de 60 millones de pesetas (importe que se elevaba a 75 millones incluyendo las retenciones por IRPF y seguros sociales). Los métodos empleados de enero a mayo de ese año para el pago y la contabilización de las nóminas fueron diferentes a los utilizados desde junio a septiembre. Las particularidades de cada uno de estos períodos se analizan por separado en los siguientes epígrafes.

#### Pagos de las nóminas de enero a mayo

2.6 Las nóminas líquidas de este período se pagaron con fondos de una cuenta corriente del Organismo, abierta en una entidad financiera privada, desde la que se realizaban los pagos ordinarios de las retribuciones al personal de la CH Norte. Las fechas de abono y cargo en cuenta de las nóminas líquidas del personal del PNIC del período enero a mayo de 1995 y sus importes se reflejan en el cuadro 1. Las fechas de abono indican los días en que fueron ingresados, en la cuenta bancaria, los importes correspondientes a la nómina de cada mes. Las fechas de cargo, por su parte, indican los días en que fueron pagadas las nóminas.

<sup>1</sup> En 1996 fue prorrogado el presupuesto de 1995.

## CUADRO 1

## Movimientos bancarios para el pago de las nóminas del personal del PNIC de enero a mayo de 1995

(miles de pesetas)

FECHA DE ABONO	FECHA DE CARGO	NÓMINA	IMPORTE
26.01.95	31.01.95	Enero	5.305
21.02.05	28.02.95	Febrero	6.170
28.03.95	31.03.95	Marzo	6.243
27.04.95	29.04.95	Abril	6.024
01.06.95	31.05.95	Mayo	6.042
TOTAL			29.784

2.7 Dado que el pago de estas nóminas carecía de cobertura presupuestaria, el Tribunal de Cuentas ha analizado con detalle el origen de los fondos. Así, tras la realización de todas las comprobaciones pertinentes dentro de las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, se ha concluido que:

- Los fondos fueron ingresados en efectivo en la citada cuenta bancaria, en las fechas y por los importes señalados en el cuadro 1, por el Habilitado Pagador de la CH Norte.
- Estos fondos no procedieron de ninguna de las otras cuentas abiertas en entidades financieras a nombre del Organismo.
- Tampoco procedieron de las fuentes de ingresos del mismo.

Debe señalarse, a este respecto, que el Habilitado y el entonces Presidente del Organismo han presentado al Tribunal de Cuentas sendas declaraciones escritas en las que señalan que el segundo hizo entrega al primero, en efectivo, de las cantidades indicadas en el cuadro 1 para que fueran ingresadas en la cuenta de nóminas de la CH Norte. Las declaraciones añaden que las cantidades ingresadas no procedieron de ningún fondo del Organismo.

2.8 Los pagos de las nóminas no fueron contabilizados en las fechas en que se realizaron. El 13 de julio, una vez recibido el informe de la Oficina Presupuestaria sobre el expediente de modificación presupuestaria (véase el punto 2.3), la CH Norte contabilizó el pago de las nóminas de forma extrapresupuestaria, en el concepto 311006 «Pagos pendientes de aplicación», practicando los correspondientes descuentos (retención del IRPF y de cuotas sociales). La aplicación presupuestaria definitiva al capítulo 1 (concepto 131) se produjo el 25 de octubre, una vez aprobada la transferencia de crédito.

## Pagos de las nóminas de junio a septiembre y de los atrasos de enero a mayo

2.9 Los importes correspondientes a estos pagos se muestran en el cuadro 2. En este período, los fondos

para pagar las nóminas se obtuvieron aplicando el procedimiento habitualmente seguido por la CH Norte para satisfacer los gastos de su personal: se transfirieron desde la cuenta principal del Organismo en el Banco de España a la cuenta de nóminas a que se ha hecho referencia en los puntos anteriores y, desde ésta, se realizaron los pagos. Éstos se contabilizaron extrapresupuestariamente en primer término y se aplicaron definitivamente al presupuesto también el 25 de octubre de 1995.

## CUADRO 2

Pagos de las nóminas del personal del PNIC de junio a septiembre de 1995 y de los atrasos de enero a mayo del mismo año  
(miles de pesetas)

NÓMINA	IMPORTE
Junio	11.346
Atrasos enero - mayo	885
Julio	6.034
Agosto	5.971
Septiembre	5.930
TOTAL	30.166

C) Movimientos de tesorería asociados a la operación

2.10 El Organismo expidió el 14 de julio de 1995 un cheque nominativo a favor de la entidad financiera en la que estaba abierta la cuenta de nóminas (serie A 1.511.240-3), contra la cuenta principal en el Banco de España, por importe de 70.046.227 pesetas. Esta práctica irregular de girar un cheque a favor de una entidad financiera, sin ser ésta un acreedor de la CH Norte (en lugar de ordenar una transferencia bancaria), se realizaba en 1995 de forma habitual, como se pondrá de manifiesto en el punto 3.12 de este Informe.

2.11 El cheque fue expedido el día siguiente a la fecha en que se contabilizaron de forma extrapresupuestaria las nóminas (importes líquidos, retenciones por IRPF y seguros sociales, y cuota social a cargo de la empresa) de los meses de enero a junio (ambos inclusive). El destino que el banco dio al importe del cheque fue el siguiente:

- Emitió un cheque bancario (serie zz, número 02933534) a favor del Tesoro Público, por importe de 6.923.939 pesetas. Su destino fue el ingreso en el Tesoro de las retenciones del IRPF correspondientes a las nóminas de enero a junio.
- Ingresó en la cuenta de nóminas abierta en el mismo banco el importe de 33.338.198 pesetas.

Dicha cuantía correspondía al importe líquido de las nóminas de junio más las cuotas sociales de enero a junio (tanto las patronales como las retenidas al personal). Las nóminas de junio fueron abonadas el 14 de julio y las cuotas sociales fueron ingresadas en la Seguridad Social el 31 del mismo mes. En ambos casos los pagos se realizaron contra la citada cuenta de nóminas.

c) El resto, 29.784.090 pesetas, fue retirado en efectivo por el entonces Presidente de la CH Norte, que firmó el correspondiente recibo.

D) Conclusiones

2.12 Del análisis de la operación se deduce que:

a) El cambio que se produjo a partir del 1 de enero de 1995 en el sistema de pago de las retribuciones del personal del PNIC obligó a la CH Norte a hacer frente, con sus propios recursos, a dichas retribuciones. El Organismo, sin embargo, no dispuso de crédito presupuestario para ello hasta el 9 de octubre de 1995 (como se indica en el punto 2.3). Ello se debió a que, por causas desconocidas, la tramitación del expediente de modificación de crédito impulsado por el MOPTMA (Ministerio que ordenó el cambio del sistema de pago de estas retribuciones) se demoró de forma significativa.

b) Las comprobaciones practicadas, que han comprendido todas las pertinentes dentro de las competencias fiscalizadoras del Tribunal, no permiten obtener una confirmación definitiva del origen de los 29,8 millones de pesetas ingresados en la cuenta de nóminas del Organismo entre enero y junio de 1995, que fueron destinados al pago de las retribuciones citadas. Por medios indirectos, el Tribunal ha podido conocer que el Presidente de la Confederación entregó dicho importe al Habilitado para que fuera ingresado en la cuenta de nóminas del Organismo.

c) Una vez recibido en el Organismo el informe favorable respecto de la modificación presupuestaria (modificación que implicaba la habilitación de crédito a la CH Norte para abonar las retribuciones del personal del PNIC), la Confederación entregó a su Presidente 29,8 millones de pesetas. En coherencia con la conclusión expuesta en el inciso anterior, cabe concluir que mediante este pago la CH Norte devolvió a su Presidente las cantidades que éste había entregado al Habilitado.

d) El procedimiento aplicado para el pago de las nóminas fue contrario a la normativa presupuestaria y contable y, en particular, se desvió de los principios y mecanismos establecidos en la L.G.P. El resultado de las actuaciones fiscalizadoras no permite apreciar, sin embargo, perjuicio para los caudales públicos, en la medida en que la operación quedó finalmente regularizada a lo largo de 1995.

## III. ANÁLISIS DEL ÁREA DE TESORERÍA

A) Análisis contable

3.1 La CH Norte era titular de ocho cuentas corrientes durante 1995 y de una más desde abril de 1996, trabajando en el período fiscalizado con tres entidades financieras privadas (además de con el Banco de España). Asimismo, disponía de una caja de efectivo. Desde el punto de vista de su utilización, las cuentas bancarias se pueden clasificar en los cinco grupos siguientes:

- La cuenta principal en el Banco de España.
- Una cuenta de provisión de fondos en el Banco de España.
- Tres cuentas transitorias para pagos en una misma entidad financiera privada (dos en todo el período fiscalizado y una más desde 1996).
- Tres cuentas de ingresos en tres entidades financieras privadas distintas, una de las cuales es la citada en el inciso c) anterior.
- Una cuenta sin uso determinado en la entidad citada en c).

3.2 El cuadro 3 recoge los saldos de tesorería reflejados en los Balances y su comparación con el conjunto del activo. Los saldos se refieren exclusivamente a los depositados en los bancos, al no presentar saldo la caja de efectivo al final de cada ejercicio. Como puede observarse en el cuadro, la CH Norte presentaba unos volúmenes muy elevados de fondos líquidos, que representaban al término de cada uno de los tres ejercicios entre un 19% y un 21% del total del activo.

## CUADRO 3

## Volumen de tesorería según los Balances de Situación

(miles de pesetas y porcentajes)

CONCEPTO	1995	1996	1997
Tesorería	3.993.794	5.063.253	5.446.399
Activo	21.480.347	23.587.409	25.611.909
Proporción tesorería/activo	19%	21%	21%

3.3 Los saldos que figuraban en los Balances no reflejaban, sin embargo, la totalidad de los fondos líquidos obrantes en las cuentas del Organismo. En efecto, las siguientes cuentas bancarias no tenían reflejo contable:

- Las dos cuentas transitorias para pagos que permanecieron abiertas durante todo el período fiscalizado (véase inciso c del punto 3.1). Una de ellas se destinaba

a tramitar los pagos finales por gastos corrientes y, la otra, los correspondientes a las retribuciones del personal. La CH Norte no contabilizaba los saldos de estas cuentas, ya que registraba los pagos cuando los fondos se transferían desde las cuentas en el Banco de España a cada una de estas cuentas de pagos. Este procedimiento contable estaba aparado en una respuesta de la IGAE a una consulta planteada por la CH Norte.<sup>2</sup>

b) Una de las cuentas de ingresos (véase inciso d del punto 3.1); en concreto, la destinada a recoger transitoriamente la recaudación de las tasas del Valle de Lemos. De forma similar al procedimiento señalado para las cuentas de pagos, los ingresos recaudados en esta cuenta no se contabilizaban hasta su transferencia a la cuenta principal en el Banco de España.

c) La cuenta sin uso determinado (véase inciso e del punto 3.1), cuya existencia era desconocida por la CH Norte. Esta cuenta será analizada en el punto 3.15.

3.4 Como se ha indicado en el punto anterior, las dos cuentas de pagos abiertas durante todo el período fiscalizado no estaban contabilizadas en los Balances. Dada su operativa, debería haberse tratado de cuentas por las que los fondos fluyeran de forma prácticamente instantánea y, por tanto, deberían haber presentado casi siempre saldos nulos o muy bajos. Sin embargo, no siempre sucedía así, hasta el punto que en 1995 se produjo una entrada de fondos en la cuenta de pagos corrientes, cuya salida para pagos desde ésta sólo tuvo lugar ocho meses después. El gran volumen de fondos que circulaba a través de estas cuentas explica que las demoras entre el ingreso de los fondos y el pago final provocaran, a veces, la existencia de saldos muy elevados (por ejemplo, el saldo máximo de la cuenta de pagos corrientes en 1995 ascendió a 282 millones de pesetas); el saldo al cierre de 1996 en la misma cuenta fue de 27 millones de pesetas; y los saldos medios de 1995 y 1996 superaron los 22 y 20 millones, respectivamente).

3.5 Además de las nueve cuentas señaladas en el punto 3.1, la CH Norte utilizó durante 1995 y el primer trimestre de 1996 otras dos cuentas de provisión de fondos, abiertas en el Banco de España, cuya titularidad correspondía respectivamente a las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas y de Calidad de las Aguas. En estas dos cuentas se ingresaban los libramientos de fondos a justificar girados por el MOPTMA en favor de la Confederación, previstos en la Ley 42/1994 de medidas fiscales, administrativas y de orden social, para la realización de obras de emergencia por delegación de los órganos de contratación del Ministerio. A partir de abril de 1996, estos fondos comenzaron a recibirse en la cuenta de provisión de fondos en el Banco de España, de la que si era titular la CH Norte.

## B) Procedimientos de gestión y control interno

3.6 En el período fiscalizado, la CH Norte no disponía de un manual de procedimientos para el área de tesorería. En su lugar, existía un «Documento-guía» que, pese a no tener el carácter ni el contenido de un manual de procedimientos, regulaba la operativa de cada una de las cuentas corrientes. En concreto, dicho documento definía los motivos de cargo y abono previstos para cada una de ellas.

3.7 La CH Norte no cumplió, sin embargo, con lo establecido en el citado «Documento-guía» respecto a los tipos de movimientos de las cuentas. Las discrepancias entre los motivos de cargo y abono reales y los previstos, que afectan fundamentalmente a las cuentas de pagos, son las siguientes:

a) La cuenta de pagos corrientes recibió durante 1995 transferencias de las cuatro cuentas abiertas en el Banco de España, cuando sólo estaba previsto que se registraran ingresos en la misma cuenta de pagos corrientes, procedentes de la caja de efectivo (en más de veinte ocasiones durante 1995), para realizar después desde esta cuenta los pagos por transferencia. Como consecuencia de estos ingresos no previstos, la cuenta de pagos corrientes se utilizó para motivos no contemplados en el «Documento-guía» (en concreto, para el pago de obras de urgencia y expropiaciones).

b) La cuenta de nóminas recibió durante 1995 fondos procedentes de la cuenta de la Dirección General de Calidad de las Aguas, abierta en el Banco de España, cuando sólo estaba previsto que los recibiera de la cuenta principal del Organismo en dicho Banco.

c) La cuenta principal del Organismo en el Banco de España recibió ingresos de diversa tipología no previstos en el «Documento-guía» y para los cuales este documento no definía con claridad la cuenta de destino.

3.8 A juicio del Tribunal de Cuentas, la CH Norte disponía de un número excesivo de cuentas corrientes, con unas relaciones de flujos reales entre ellas que complicaban su control, así como el seguimiento de los pagos y cobros y su contabilización. En particular, se puede considerar innecesaria la utilización de las dos cuentas de pagos existentes durante todo el período fiscalizado (véase inciso c del punto 3.1). La CH Norte abrió estas cuentas para agilizar la tramitación de los pagos que hasta entonces se emitían desde la cuenta principal en el Banco de España. Pese a ello, el Organismo continuó realizando ciertos pagos directamente desde ésta (como los anuncios en el BOE, los derechos pasivos y las retenciones judiciales), lo que cuestiona la necesidad de las citadas cuentas de pagos.

3.9 La CH Norte disponía en el período fiscalizado de un libro auxiliar para la caja de efectivo y para cada cuenta, excepto para la destinada a recaudar las

tasas del Valle de Lemos y para la de uso indeterminado (las peculiaridades de esta última cuenta se comentarán en el punto 3.15). Sin embargo, el registro auxiliar de una de las cuentas de ingresos (véase inciso d del punto 3.1) comenzó a cumplimentarse 18 meses después de que el Organismo empezara a utilizarla. Por otra parte, los únicos apuntes informáticos eran los del libro auxiliar de la cuenta de pagos abierta en 1996 (véase inciso c del punto 3.1), que se informatizó en enero de 1997. A partir de ese momento, y al menos durante todo el año 1997, la CH Norte llevó ese libro de forma conjunta, manual e informatizada, lo que representaba un uso ineficiente del tiempo dedicado al control de la cuenta. Todos los registros auxiliares eran, en realidad, transcripciones manuscritas de los extractos bancarios. Además, sólo desde 1996 contenían una explicación algo detallada de los motivos de cada pago. Por ello, los registros carecían, a juicio del Tribunal de Cuentas, de las características exigibles a un libro auxiliar.

3.10 El artículo 119 de la LGP, en su redacción vigente en el período fiscalizado, exigía la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda para que los Organismos autónomos pudieran abrir cuentas en entidades de crédito distintas del Banco de España. Dicho precepto se ha cumplido por la CH Norte para todas sus cuentas excepto para la de uso indeterminado (véase inciso e del punto 3.1), de la que no consta autorización.

3.11 El mismo artículo 119 disponía también que la autorización de apertura debía definir las condiciones de utilización de la cuenta. El Organismo no ha cumplido siempre las condiciones de uso aprobadas, habiéndose observado los siguientes incumplimientos:

a) Según la autorización de apertura (de 23-1-1995) de la cuenta destinada a los pagos corrientes en firme, «las provisiones para pagos deben hacerse en el momento inmediatamente anterior a la realización de los mismos y por los importes precisos y el saldo deberá ser el estrictamente indispensable para la efectividad de las operaciones». Sin embargo, como se ha comentado en el punto 3.4, las entradas y salidas de fondos en esta cuenta no han sido inmediatas, de forma que ha presentado unos saldos superiores a los estrictamente indispensables (el propio punto 3.4 presenta información sobre los saldos alcanzados por esta cuenta en el período fiscalizado).

b) Los saldos de las cuentas destinadas a recaudar los ingresos de la CH Norte no han sido traspasados a la cuenta principal en el Banco de España con la periodicidad establecida. En efecto, ciertos saldos han permanecido retenidos en aquellas cuentas durante períodos de tiempo superiores a los permitidos. Desafortunadamente, a este respecto, el funcionamiento de la cuenta de recaudación del canon de vertidos, que al cierre de cada uno de los ejercicios fiscalizados presentaba un

saldo superior a los 3.000 millones de pesetas, producido de cánones cuya recaudación no se había transfierto. Esta falta de automatismo en la realización de traspasos desde las cuentas de recaudación hacia la cuenta principal en el Banco de España supone no sólo el incumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización de su apertura, sino también de la normativa general reguladora de este tipo de cuentas. A este respecto, debe destacarse que la cuenta del canon de vertidos estaba catalogada como cuenta de depósito, cuando por su naturaleza debería tener la condición de cuenta restringida de recaudación (modelo regulado en el artículo 183 del Reglamento General de Recaudación).

*Comentarios a las alegaciones: Como se indica en las alegaciones, la CH Norte tiene intención de aplicar, a lo largo de 1999, el sistema de recaudación de tasas a través de entidades colaboradoras, establecido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 4 de junio de 1998. Para ello, anuncia su intención de cancelar varias cuentas (entre ellas, la de recaudación del canon de vertidos analizada en este punto 3.11). Además, en tanto se procede a la implantación definitiva del nuevo sistema, la Confederación ha obtenido de la Agencia Tributaria que le convalide el funcionamiento de las cuentas de recaudación; convalidación que reitera la obligación de que los saldos sean transferidos cada quince días a la cuenta principal del Organismo en el Banco de España, como exige el Reglamento General de Recaudación.*

3.12 Para disponer de los fondos de las cuentas bancarias se precisaban dos firmas conjuntas entre las personas que desempeñaban los cargos de Presidente, Secretario General, Comisario de Aguas, y Habilitado (habiendo firmado, en la mayor parte de los casos, los dos primeros). En relación con los procedimientos establecidos para disponer de los fondos se han detectado las siguientes deficiencias de control, generadoras de situaciones de riesgo para la integridad de la tesorería del Organismo:

a) Hasta abril de 1996, la disposición de fondos de la cuenta principal en el Banco de España se hacía por transferencia (a otras cuentas del Organismo o directamente a ciertos acreedores) o mediante la expedición de un cheque nominativo a favor de la entidad financiera en la que estaban abiertas las cuentas de pagos. La expedición de cheques a favor de dicha entidad financiera, para movimientos de fondos cuyo objeto era únicamente la transferencia de saldos entre cuentas del Organismo, suponía una práctica irregular, en la medida en que los fondos quedaban en propiedad (aunque fuera de forma transitoria) de una entidad ajena a la Confederación. Se ha comprobado, en cual-

<sup>2</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones.

## CUADRO 4

## Ingresos de la CH Norte en el período 1995-1997

(miles de pesetas)

CONCEPTO	1995		1996		1997	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Ingresos ordinarios	2.046.907	57,7%	1.802.565	56,8%	1.727.000	53,3%
Transferencias	1.180.534	33,3%	968.926	30,6%	1.264.647	39,1%
Intereses y recargos	251.762	7,1%	351.899	11,1%	231.849	7,2%
Otros ingresos	66.007	1,9%	47.957	1,5%	13.873	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>3.545.210</b>	<b>100%</b>	<b>3.171.346</b>	<b>100%</b>	<b>3.237.369</b>	<b>100%</b>

quier caso, que todos los fondos dispuestos por este procedimiento fueron ingresados por el banco, el mismo día, en las cuentas de la CH Norte o pagados por la entidad bancaria a los acreedores decididos por el Organismo.

b) El cambio de las personas autorizadas a disponer de los fondos, consecuencia del cambio de la Presidencia del Organismo que tuvo lugar en julio de 1996, fue comunicado a algunas de las entidades financieras con retraso.

c) En algunos casos el Habilitado dejó firmados cheques en blanco correspondientes a las cuentas de pagos.

d) No ha habido suficiente rigor en el tratamiento de los cheques anulados. En efecto, se han observado cheques de este tipo firmados, con el perceptor en blanco y sin ninguna marca que deje constancia de su anulación. Además, la CH Norte comunicaba la anulación de los cheques a los bancos con notable retraso (hasta tres meses en un caso).

3.13 El sistema de archivo de los extractos y justificantes bancarios presentaba serias deficiencias de control interno. Como consecuencia de las mismas, existían riesgos de pérdida de los documentos justificativos y se ocasionaban dificultades al ejercicio del control externo. Los procedimientos de archivo eran diferentes en las cuentas de ingresos y en las de gastos (siendo en ambos casos bastante desordenados). Así, los documentos de las cuentas de pagos se conservaban en el Negociado de Habilitación, en tanto que los relativos a las cuentas de ingresos eran custodiados por la Sección de Contabilidad. Esta Sección había establecido un sistema de archivo orientado al registro contable y no al control de la tesorería. Por este motivo, no se conservan los extractos correspondientes a la cuenta de recaudación de las tasas del Valle de Lemos, dado que sus ingresos sólo se contabilizaban cuando se traspasaban a la cuenta principal en el Banco de España.

3.14 Durante el período fiscalizado, la CH Norte no elaboró un presupuesto de tesorería. La confección de un presupuesto de este tipo habría sido una medida adecuada de planificación, en la medida en que habría contribuido a organizar de un modo racional el área de tesorería y a reducir las incertidumbres sobre las necesidades líquidas del Organismo. La falta de un presupuesto de tesorería es, a juicio del Tribunal de Cuentas, una de las causas de ciertas decisiones ineficientes adoptadas por el Organismo, como la que se analizará en los puntos 4.22 a 4.25 de este Informe.

3.15 La CH Norte conoció por primera vez la existencia de la cuenta corriente referida en el inciso e) del punto 3.1, denominada en este Informe «cuenta sin uso determinado», y de la que era titular la Confederación, cuando la Intervención Delegada en el Organismo realizó una circularización bancaria con motivo de

su informe de control financiero correspondiente al ejercicio de 1995. Esta cuenta, titulada «Haberres personal Confederación Hidrográfica», fue utilizada por el banco en que estaba abierta como cuenta interna, que se nutría de fondos procedentes de otras cuentas de la Confederación y con la cual se procedía al pago de determinadas nóminas y expropiaciones. La propia entidad bancaria desconoce la fecha de apertura de la cuenta. En cualquier caso, se realizaron con ella muy pocas operaciones (en concreto, durante 1995 y 1996 sólo registró un movimiento de cargo). El 14 de mayo de 1997 la cuenta fue cancelada y su saldo (1,3 millones de pesetas) fue transferido a la cuenta principal del Organismo en el Banco de España. Este ingreso se contabilizó en la cuenta 321010 «Varios a investigar», al no poder discernir el Organismo si poseía algún derecho sobre ese importe o si, por el contrario, se trataba de un ingreso indebido. La entidad bancaria donde se había mantenido la cuenta certificó, a este respecto, que era imposible conocer el origen y la composición de dicho saldo.

## B) Ingresos ordinarios

4.4 La Ley de Aguas y el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica disponen que las Confederaciones Hidrográficas se financiarán, entre otros, con los ingresos derivados de: las remuneraciones devengadas por el estudio, el proyecto, la dirección y la ejecución de las obras encomendadas a la Confederación por el Estado, las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales; las remuneraciones devengadas por la prestación de servicios facultativos y técnicos; y las tasas, exacciones y precios autorizados al Organismo. En aplicación de las normas citadas, la CH Norte facturó, en el período fiscalizado, por los siguientes tipos de ingresos:

- Canon de utilización, ocupación o aprovechamiento.
- Canon de vertidos.
- Canon de regulación.
- Tasa por dirección e inspección de obras.
- Tasa por redacción, tasación, confrontación e informe de proyectos de obras.
- Tasa por prestación de informes y otras actuaciones facultativas.
- Tasa por prestación de trabajos facultativos de vigilancia, dirección e inspección de la explotación de obras y servicios.
- Tarifa de utilización del agua.
- Indemnizaciones por daños al dominio público hidráulico.

4.5 La gestión, liquidación y recaudación de las exacciones de las Confederaciones Hidrográficas ya ha sido objeto de una fiscalización anterior del Tribunal de Cuentas. En concreto, en el subapartado III.2 del Informe Anual sobre la gestión del Sector Público en 1993 figuraba un análisis de esta materia, centrado en las

Confederaciones del Tajo, Guadiana y Guadalquivir. Según se indicó en aquel Informe, los sistemas de organización y gestión implantados por las Confederaciones presentaban notables deficiencias, cuya consecuencia principal era la generación de importantes errores en la facturación de las exacciones. El Informe recomendaba, a este respecto, la elaboración de manuales de procedimiento que ordenasen el proceso de gestión y facilitasen una aplicación uniforme de la normativa reguladora de las exacciones.

4.6 La recomendación señalada puede considerarse cumplida con la elaboración en 1996 del «Manual de Gestión de Ingresos de Confederaciones Hidrográficas». Dicho manual fue elaborado conjuntamente por la Dirección General de Sistemas de Información y Control de Gestión y Procedimiento, del MOPTMA, y por la IGAE. Su objeto era «estructurar y homogeneizar la tramitación de los ingresos en las distintas Confederaciones Hidrográficas, facilitando a los gestores una herramienta útil que sirva de referencia sobre las diferentes pautas de actuación en cada fase del procedimiento de liquidación y recaudación de ingresos». No obstante, el avance que supuso la elaboración de este Manual se vio relativizado en la CH Norte, en la medida en que, como se analizará en el punto 4.11, los aspectos más importantes del mismo no fueron aplicados por este Organismo.

4.7 En el período fiscalizado, la gestión de las exacciones de la CH Norte se desarrollaba íntegramente por la Sección de Recaudación. Sólo quedaba excluida de su competencia la emisión de las liquidaciones, que correspondía a las denominadas oficinas liquidadoras (Comisaría de Aguas y Dirección Técnica).

4.8 Con objeto de comprobar el adecuado registro contable de todas las liquidaciones emitidas, el Tribunal de Cuentas ha contrastado la información proporcionada por las oficinas liquidadoras (que debería relacionar todas las liquidaciones) con los importes

contabilizados. De este contraste se han derivado diferencias (que llegaron a 133 millones de pesetas en las referidas al ejercicio 1996) por exceso de los importes contabilizados respecto de la información de las oficinas liquidadoras. Las causas de estas diferencias son las siguientes:

- a) En primer lugar, las relaciones elaboradas por las oficinas liquidadoras no contenían todas las liquidaciones emitidas o las reflejaban por importes distintos a los que constaban en factura. Estos errores, que explican el 62% del importe de las diferencias observadas en todo el período, ponen de manifiesto la falta de fiabilidad de tales relaciones como instrumento de control de la facturación.
- b) En segundo lugar, se produjeron errores de periodificación en el registro contable de algunas liquidaciones. En efecto, ciertas liquidaciones se contabilizaron en el ejercicio posterior al de su emisión, por descoordinación entre las unidades encargadas de la contabilidad y de la liquidación. A este causa cabe atribuir un 28% del importe de las diferencias observadas.
- c) Por último, en 1995 se produjo un error en la contabilización de los derechos reconocidos por el canon de vertidos, que quedó compensado con una anotación también errónea de los derechos pendientes de cobro. Este error explica el restante 10% del importe de las diferencias entre los registros contables y las relaciones de las oficinas liquidadoras.

4.9 La mayor parte de las exacciones eran liquidadas a las Comunidades de Regantes. Como excepción, la CH Norte liquidaba tres exacciones directamente a los regantes de las Comunidades del Canal Alto del Bierzo y de Monforte de Lemos. Este sistema especial dificultaba el procedimiento de gestión de los ingresos, al incrementar mucho el número de liquidaciones. Otras consecuencia derivada de este sistema particular fue el elevado número de recursos individuales presentados contra las liquidaciones.

4.10 Por otra parte, los censos de regantes y usuarios de las dos Comunidades citadas no estaban completos ni actualizados. Existían, por tanto, riesgos para la integridad de la facturación, siendo posible que la CH Norte no estuviera facturando ciertas exacciones en todos los casos en los que procedía. Debe señalarse, a este respecto, que la CH Norte contrató en octubre de 1997, con una empresa consultora, la actualización del censo de la Comunidad de Regantes de Monforte de Lemos.

4.11 Como se ha indicado en el punto 4.6, la CH Norte debería haber iniciado en 1996 la aplicación del Manual de gestión de ingresos. Sin embargo, la única medida relevante aplicada al respecto durante el período fiscalizado fue la implantación de un nuevo modelo de comunicación, desde las oficinas liquidadoras hacia la Sección de Recaudación, de las altas y bajas de liqui-

daciones. Por el contrario, no se instrumentaron otras medidas esenciales del Manual, entre las que destacan las siguientes:

- a) El establecimiento de los diversos tipos de controles diseñados para garantizar la emisión de todas las liquidaciones que procedieran.
- b) Uniformar los plazos de pago voluntario.
- c) Convenir una serie de exigencias mínimas con las entidades financieras en las que la CH dispusiera de cuentas destinadas al cobro de las exacciones.

*Comentarios a las alegaciones: Según las alegaciones, la aplicación del Manual de gestión de ingresos fue paralizada por la reestructuración de los Departamentos ministeriales ocurrida en 1996. Por otro lado, se indica en ellas que, en 1997, el Organismo comenzó a aplicar diversos procedimientos de control diseñados en el Manual, describiéndolos. Puede observarse, no obstante, que los procedimientos descritos en las alegaciones no son los calificados en este punto 4.11 como medidas esenciales de control, por lo que se concluye que los principales sistemas de control definidos en el Manual no habían sido implantados por la CH Norte al término del período fiscalizado. En cualquier caso, la aplicación rigurosa del nuevo procedimiento de recaudación a través de entidades colaboradoras, prevista por el Organismo para 1999 (ver los comentarios a las alegaciones al punto 3.11), debe permitir una mejora del control de las cuentas de recaudación de las tasas.*

4.12 Un convenio firmado el 31 de mayo de 1995, entre el MOPTMA y el Departamento de Transportes y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, encomendó a esta Comunidad Autónoma la gestión y recaudación del canon de vertidos en su ámbito competencial. El convenio preveía, no obstante, que la CH Norte continuase siendo el órgano competente para determinar los cánones liquidables. Además, la Comunidad Autónoma debía reservar un 10% de la recaudación para su transferencia a la CH Norte, en atención a los gastos de la parte de gestión que le correspondía a este Organismo. En cumplimiento del convenio, la Comunidad Autónoma transfirió a la CH Norte, durante el período fiscalizado, el 10% del importe recaudado por el citado canon. La CH Norte imputó estos ingresos recibidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco al concepto presupuesto «Ingresos diversos», en lugar de anotarlo en «Canon de vertidos», como habría sido procedente. Además, la CH Norte debería haber recogido en su contabilidad no sólo el 10% transferido, sino todos los ingresos derivados de la liquidación del canon, dado que el Organismo seguía siendo titular de esta exacción. En efecto, a juicio del Tribunal de Cuentas, el convenio de 1995 se refiere únicamente a la gestión y al cobro del canon, así como al destino de

parte de la recaudación, pero no modificó la consideración jurídica del canon como ingreso propio de la CH Norte (consideración establecida en el artículo 63.1 del Reglamento de la Administración Pública del Agua).

4.13 Las deficiencias más importantes detectadas en la gestión de cobro de las exacciones de la CH Norte son las siguientes:

- a) La CH Norte estableció distintos plazos de pago voluntario para diferentes liquidaciones de las mismas tasas, sin causa que justifique las distinciones.
- b) Muchos de los ingresos producidos en las cuentas bancarias (alrededor del 50% en la muestra analizada por el Tribunal de Cuentas) no podían ser identificados de forma inmediata por la CH Norte. En efecto, el sistema de cobro establecido no aseguraba que cada ingreso en las cuentas bancarias viniera acompañado de la identificación completa del deudor, del tipo de exacción y del ejercicio o período al que correspondía. Ello obligaba al Organismo a realizar comprobaciones adicionales para averiguar los datos identificativos de cada ingreso, al tiempo que afectaba a la fiabilidad de las relaciones de deudores, cuya actualización no podía ser inmediata.

4.14 La CH Norte no dotó en ningún ejercicio una provisión por insolvencias de los deudores. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que los deudores ascendían, al 31-12-1997, a 5.402 millones de pesetas (de los cuales 4.292 millones correspondían a deudas de ejercicios anteriores a 1997). Destaca como especialmente bajo el índice de cobro de los deudores de ejercicios cerrados, que en 1997 se situó en el 12,3% para las operaciones presupuestarias y en el 36,3% para las operaciones comerciales. La falta de dotación de provisiones por parte de casi todas las Confederaciones Hidrográficas ha sido una deficiencia reiteradamente señalada por el Tribunal de Cuentas en las Declaraciones Definitivas sobre la Cuenta General del Estado de los últimos ejercicios, pese a lo cual no se ha procedido a su corrección.

4.15 A efectos ilustrativos de la capacidad de la CH Norte para hacer efectivo el cobro de las deudas, puede señalarse lo siguiente:

- a) Al 31-12-1997, una empresa en suspensión de pagos mantenía una deuda con la CH Norte de 4.157 millones de pesetas, originada entre 1988 y 1997. Este importe representaba el 77% del saldo total de deudas del Organismo a la fecha citada.
- b) Una empresa declarada en quiebra voluntaria mantenía a la misma fecha una deuda de 62 millones de pesetas (un 1% del total).

C) Transferencias recibidas

4.16 Según se recoge en el cuadro 4 y se comenta en el punto 4.3, las transferencias recibidas del Sector

Público supusieron entre un 31% y un 39%, según los ejercicios, de los ingresos de la CH Norte en el período fiscalizado. En términos de derechos reconocidos y de ingresos imputados a la cuenta de resultados, las transferencias recibidas en el conjunto del período 1995-1997 ascendieron a 3.414 millones de pesetas (2.024 millones por transferencias corrientes y 1.390 millones de capital). Todas las transferencias procedieron del Ministerio al que está adscrita la CH Norte; excepto 300.491 pesetas, recibidas en 1995, procedentes del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao. La tramitación, cobro y contabilización de todas las transferencias ha sido correcta.

4.17 Los presupuestos iniciales de los tres ejercicios fiscalizados preveían unas transferencias de capital, procedentes del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao, por importe de 200 millones de pesetas en 1995 y 1996 y de 50 millones en 1997. El objeto de estas transferencias era la financiación, por el citado Consorcio, del 50% de unas inversiones destinadas al abastecimiento y saneamiento del agua (presupuestadas a su vez en el capítulo 6 del presupuesto de gastos de la CH Norte). Las inversiones, sin embargo, se ejecutaron a un ritmo muy inferior al previsto. Las obligaciones reconocidas en el período fiscalizado (correspondientes a 1995) ascendieron a sólo 600.983 pesetas, por lo que la CH Norte únicamente recibió del Consorcio transferencias por el 50% de este importe. De forma paralela, los presupuestos de 1995 y 1996 preveían también unas transferencias corrientes del citado Consorcio, por importe de 49 millones de pesetas en cada uno de los ejercicios, cuyo objeto era la financiación del 50% de los gastos de gestión del citado proyecto inversor. El retraso en la ejecución de este proyecto motivó que la CH Norte no recibiera ningún ingreso por este concepto en el período fiscalizado.

D) Intereses y préstamos recibidos

*Intereses de las cuentas bancarias*

4.18 La suma de intereses y recargos supuso entre el 7% y el 11%, según los ejercicios, de los ingresos de la CH Norte en el período fiscalizado (véase el cuadro 4). El grupo más importante de esta agrupación es el formado por los intereses de las cuentas bancarias, que se elevaron a 197 millones de pesetas en 1995, 234 millones en 1996 y 154 millones en 1997.

4.19 Las tres cuentas de pagos y una de las de ingresos (abiertas todas ellas en la misma entidad financiera) no fueron retribuidas, pese a que en sus autorizaciones de apertura se preveía que los intereses que generarían habrían de ser transferidos a la cuenta principal del Banco de España. Por el contrario, las cuentas de recaudación de las tasas del Valle de Lemos y del canon de vertidos estaban remuneradas, correspondiendo a esta última más del 90% de los intereses obtenidos por

la CH Norte en el período fiscalizado. De hecho, según consta al Tribunal, el motivo por el que el Organismo decidió la apertura de esta última cuenta fue obtener una rentabilidad financiera de los fondos recaudados por el canon de vertidos (exacción que genera el mayor volumen de ingresos y cuya recaudación se ingresa en la cuenta de vertidos) y cuya recaudación se ingresa en la cuenta de vertidos (+0,125 puntos). La finalidad de este préstamo fue, según el Organismo, cubrir insuficiencias transitorias de tesorería en las cuentas del Banco de España y poder, de este modo, atender las obligaciones de pago. El Organismo consideraba que no podía cubrir esas insuficiencias con endeudamiento a corto plazo.

4.24 A juicio del Tribunal de Cuentas, la decisión de contratar este préstamo supuso una gestión deficiente de los recursos públicos, por los siguientes motivos:

a) La CH Norte recurrió a endeudarse por el importe total presupuestado (100 millones de pesetas) sin tener necesidad de hacerlo. En efecto, de no haberse producido el ingreso del préstamo, el déficit máximo de las cuentas del Banco de España habría sido de sólo 26 millones de pesetas.

b) El Organismo eligió para endeudarse la modalidad de préstamo, cuando la póliza de crédito (que le fue ofrecida por el banco) habría sido más beneficiosa, puesto que sólo habría generado intereses por el importe realmente dispuesto y no por el total.

c) La CH Norte optó por el endeudamiento a largo plazo de forma innecesaria, teniendo en cuenta que el período durante el cual se registrarían problemas de tesorería en las cuentas del Banco de España fue de 18 días (del 27 de noviembre al 14 de diciembre de 1995).

d) El Organismo no tuvo en cuenta que el saldo de la cuenta de recaudación del canon de vertidos en ese período fue siempre superior a 3.000 millones de pesetas; saldo que, como se ha indicado, debería haberse traspasado a la cuenta principal del Banco de España, haciendo inexistentes los problemas de tesorería invocados por la CH Norte.

4.25 El Tribunal de Cuentas considera que la ineficiente decisión del Organismo analizada en el punto anterior fue consecuencia de la falta de un presupuesto de tesorería. En efecto, de haber dispuesto de este instrumento de gestión, la CH Norte habría podido programar de forma adecuada sus necesidades de tesorería sin tener que recurrir al endeudamiento.

#### Préstamos recibidos

4.22 Los presupuestos de ingresos de todos los ejercicios del período 1993-1997 incluían una partida de 100 millones de pesetas dentro del concepto «Préstamos recibidos a largo plazo de Entes de fuera del Sector Público». La finalidad principal del préstamo presupuestado era financiar la construcción de determinadas instalaciones en las presas gestionadas por la CH Norte. Estas inversiones, sin embargo, no fueron apro-

badas, por lo que el Organismo no llegó a concertar el préstamo presupuestado.

4.23 En 1995, utilizando la partida prevista para el préstamo citado en el punto anterior, la CH Norte contrató un préstamo de 100 millones de pesetas, a reintegrar en cinco años y con un tipo de interés variable (MIBOR a tres meses +0,125 puntos). La finalidad de este préstamo fue, según el Organismo, cubrir insuficiencias transitorias de tesorería en las cuentas del Banco de España y poder, de este modo, atender las obligaciones de pago. El Organismo consideraba que no podía cubrir esas insuficiencias con endeudamiento a corto plazo.

4.24 A juicio del Tribunal de Cuentas, la decisión de contratar este préstamo supuso una gestión deficiente de los recursos públicos, por los siguientes motivos:

a) La CH Norte recurrió a endeudarse por el importe total presupuestado (100 millones de pesetas) sin tener necesidad de hacerlo. En efecto, de no haberse producido el ingreso del préstamo, el déficit máximo de las cuentas del Banco de España habría sido de sólo 26 millones de pesetas.

b) El Organismo eligió para endeudarse la modalidad de préstamo, cuando la póliza de crédito (que le fue ofrecida por el banco) habría sido más beneficiosa, puesto que sólo habría generado intereses por el importe realmente dispuesto y no por el total.

c) La CH Norte optó por el endeudamiento a largo plazo de forma innecesaria, teniendo en cuenta que el período durante el cual se registrarían problemas de tesorería en las cuentas del Banco de España fue de 18 días (del 27 de noviembre al 14 de diciembre de 1995).

d) El Organismo no tuvo en cuenta que el saldo de la cuenta de recaudación del canon de vertidos en ese período fue siempre superior a 3.000 millones de pesetas; saldo que, como se ha indicado, debería haberse traspasado a la cuenta principal del Banco de España, haciendo inexistentes los problemas de tesorería invocados por la CH Norte.

4.25 El Tribunal de Cuentas considera que la ineficiente decisión del Organismo analizada en el punto anterior fue consecuencia de la falta de un presupuesto de tesorería. En efecto, de haber dispuesto de este instrumento de gestión, la CH Norte habría podido programar de forma adecuada sus necesidades de tesorería sin tener que recurrir al endeudamiento.

#### V. CONCLUSIONES

A) Respecto de la operación de tesorería puesta de manifiesto por la Intervención

5.1 La CH Norte abonó en los primeros nueve meses de 1995 las nóminas de determinado personal laboral, careciendo de crédito presupuestario para ello. De las comprobaciones practicadas, que han compren-

do todas las pertinentes dentro de las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, se concluye que parte del importe líquido necesario para el abono de las nóminas (en concreto 29,8 millones de pesetas) fue entregado al Habilitado del Organismo por su Presidente. Una vez tramitada una modificación presupuestaria habilitando crédito a la CH Norte para el abono de las citadas nóminas, el Organismo contabilizó las operaciones y entregó al Presidente un importe igual al que éste había entregado al Habilitado. El procedimiento utilizado para el pago de esas nóminas fue contrario a la normativa presupuestaria y contable, aunque del resultado de las actuaciones fiscalizadoras no se deduce la existencia de perjuicio para los caudales públicos.

B) Respecto de la tesorería

5.2 Los Balances de los ejercicios fiscalizados no recogen todos los saldos de tesorería del Organismo. En concreto, no estaban contabilizados los saldos de dos cuentas bancarias de pagos, de otra de ingresos y de una cuarta de carácter transitorio sin uso determinado. Los saldos de las cuentas de pagos no figuraban en los Balances porque la CH Norte registraba los pagos, como salidas de tesorería, en el momento en el que transfería los fondos desde las cuentas en el Banco de España hacia las citadas cuentas de pagos, en lugar de contabilizarlos en el momento del pago final a los acreedores o beneficiarios. Este procedimiento contable estaba análogo a una respuesta de la IGAE a una consulta planteada por la CH Norte. Por su parte, los saldos de la cuenta de ingresos no figuraban en el Balance por un motivo similar (el Organismo no registraba los cobros hasta que la recaudación era transferida a la cuenta principal en el Banco de España). Por último, la existencia de la cuenta transitoria sin uso determinado fue desconocida por el Organismo, pese a ser su titular, hasta el informe de control financiero de 1995 realizado por la Intervención Delegada. Se trataba de una cuenta empleada con carácter intermedio por la entidad financiera para facilitar los movimientos de fondos y fue cancelada en mayo de 1997<sup>3</sup>.

5.3 A juicio del Tribunal de Cuentas, la CH Norte disponía de un número excesivo de cuentas bancarias, con una relación de flujos entre ellas que complicaba su control, el seguimiento de los cobros y pagos, y su contabilización. En particular, se consideraba innecesaria la utilización de las dos cuentas de pagos que permanecieron abiertas durante todo el período fiscalizado.

5.4 Los procesos de gestión de la tesorería presentaban en el período fiscalizado las siguientes debilidades, generadoras de situaciones de riesgo para la integridad de los fondos líquidos del Organismo:

a) Los registros auxiliares de las cuentas bancarias y de la caja de efectivo carecían del rigor exigible,

lo que les impedía servir como un instrumento adecuado de control.

b) La CH Norte incumplió las condiciones de apertura de algunas cuentas bancarias. Destaca, a este respecto, la cuenta destinada a la recaudación del canon de vertidos, que estaba catalogada como cuenta de depósito cuando, por su naturaleza y de acuerdo con la normativa aplicable, debería tener la consideración de «cuenta restringida de recaudación». Esta cuenta ha acumulado saldos muy elevados que deberían haber sido transferidos a la cuenta principal en el Banco de España, de acuerdo con las normas aplicables.

*Comentarios a las alegaciones: Véanse los comentarios a las alegaciones al punto 3.11.*

c) Hasta abril de 1996, era frecuente que la CH Norte transfiriera fondos, desde su cuenta principal en el Banco de España hacia las cuentas de pagos abiertas en una entidad bancaria privada, por medio de cheques nominativos a favor de dicha entidad financiera. Se trataba de una práctica irregular, en la medida en que los fondos quedaban en propiedad de la entidad financiera, de forma transitoria pero indebida. Se ha comprobado, en cualquier caso, que todos los fondos dispuestos por este procedimiento fueron aplicados a las finalidades decididas por la CH Norte.

d) El sistema de archivo de los extractos y justificantes bancarios era deficiente, dificultando el ejercicio del control externo. En el caso de una de las cuentas de ingresos, la CH Norte no conserva siquiera los extractos bancarios.

e) Otras debilidades observadas de la gestión de tesorería son: el retraso en la notificación a los bancos del cambio de los titulares de las cuentas; la existencia de cheques firmados en blanco; la falta de rigor en el control de los cheques anulados; y la inexistencia de un presupuesto de tesorería.

C) Respecto de los ingresos

5.5 El MOPTMA y la IGAE elaboraron de forma conjunta en 1996 un «Manual de Gestión de Ingresos de Confederaciones Hidrográficas». La elaboración de este Manual representó el cumplimiento de una de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, con motivo de una fiscalización de la gestión de las exacciones de este tipo de Organismos referida al ejercicio de 1993. No obstante, la CH Norte no había puesto en funcionamiento, al término del período fiscalizado, la mayor parte de los procedimientos de control diseñados en el citado Manual.

*Comentarios a las alegaciones: Véanse los comentarios a las alegaciones al punto 4.11.*

5.6 Se han observado diferencias relevantes entre la información proporcionada por las oficinas liquida-

<sup>3</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones.



doras (órganos encargados de la emisión de las liquidaciones de tasas, tarifas cánones y precios) y los registros contables de ingresos. La mayor parte de las diferencias se deben a errores de la información elaborada por las oficinas liquidadoras. Dicha información carece de fiabilidad como instrumento de control de la facturación. Otra parte de las diferencias responde a errores de periodificación en el registro contable de algunos ingresos.

5.7 Algunos censos de regantes no estaban completos ni actualizados. Por este motivo, existía un riesgo de que la CH Norte no estuviera facturando ciertas exacciones en todos los casos en los que era procedente.

5.8 En virtud de lo dispuesto en un convenio de 1995, la Comunidad Autónoma del País Vasco pasó a recaudar el canon de vertidos en su ámbito competencial, transfiriendo el 10% de la recaudación a la CH Norte. Durante el período fiscalizado, este Organismo sólo contabilizó los ingresos transferidos por la Comunidad Autónoma. A juicio del Tribunal de Cuentas, sin embargo, la CH Norte debería haber registrado todos los ingresos liquidados. En efecto, el convenio no modificó la consideración jurídica del canon de vertidos como un ingreso propio de la Confederación.

5.9 La gestión de cobro de las exacciones presentaba, en el período fiscalizado, las siguientes deficiencias:

- a) La CH Norte estableció distintos plazos de pago voluntario para diferentes liquidaciones de las mismas tasas, sin causa que justifique las distinciones.
- b) El sistema de cobro no aseguraba la identificación por el Organismo del deudor, del tipo de exacción ni del período al que correspondía cada ingreso. Ello obligaba a la CH Norte a realizar comprobaciones adicionales y restaba fiabilidad a las relaciones de deudores.

5.10 La CH Norte no dotó provisiones por insolvencia de los deudores en ninguno de los ejercicios fiscalizados. Esta deficiencia ha sido señalada de forma repetida por este Tribunal en sus Declaraciones Definitivas sobre la Cuenta General del Estado, con carácter casi general para las Confederaciones Hidrográficas. Al 31-12-1997, los deudores de la CH Norte se elevaban a 5.402 millones; el 77% de los cuales correspondía a una empresa en suspensión de pagos y un 1% a otra declarada en quiebra voluntaria.

5.11 Los elevados saldos mantenidos en la cuenta bancaria de recaudación del canon de vertidos, consecuencia del incumplimiento de las normas reguladoras de este tipo de cuentas, permitieron a la CH Norte obtener un importante volumen de ingresos por intereses. La remuneración de esta cuenta ha ido descendiendo de forma progresiva, por decisión unilateral de la entidad financiera, sin que conste que la CH Norte haya

efectuado ningún tipo de negociación sobre los tipos de interés ni sobre las demás condiciones de la cuenta. Por otra parte, la entidad financiera cometió errores en las liquidaciones de intereses, sin que conste que su subnación haya sido reclamada por el Organismo. Los errores han sido tanto favorables como perjudiciales para la CH Norte, sin que los ingresos de la Confederación se viesen afectados por esta circunstancia de forma relevante.

5.12 La CH Norte contrató en 1995 un préstamo de 100 millones de pesetas, a reintegrar en cinco años, para cubrir insuficiencias transitorias de tesorería en las cuentas del Banco de España. A juicio del Tribunal de Cuentas, este endeudamiento fue innecesario, por que la insuficiencia máxima en las citadas cuentas fue de sólo 26 millones de pesetas y se prolongó únicamente por 18 días. Además, el Organismo mantenía al mismo tiempo en otra cuenta un saldo superior a 3.000 millones de pesetas. Debe tenerse en cuenta asimismo, a este respecto, que de haberse cumplido las normas reguladoras de las cuentas de recaudación, dicho saldo habría sido transferido a la cuenta principal del Organismo en el Banco de España, haciendo inexistente el mencionado problema transitorio de liquidez.

## VI. RECOMENDACIONES

6.1 El Tribunal de Cuentas recomienda el fortalecimiento de los sistemas de control interno de la tesorería. En especial, la CH Norte debería:

- a) Llevar registros auxiliares, completos y rigurosos, de cada cuenta bancaria.
- b) Implantar sistemas eficaces de archivo de la información bancaria.
- c) Simplificar sus estructuras de cuentas bancarias y las complejas relaciones de flujos entre ellas.
- d) Extremar el rigor en el control de los cheques anulados.
- e) Elaborar presupuestos de tesorería.
- f) Modificar las condiciones de funcionamiento de las cuentas de ingresos (para adaptarlas a la normativa reguladora de este tipo de cuentas) y de pagos (para adaptarlas a sus condiciones de apertura). Este cambio debería hacerse en el marco del proceso de adaptación, anunciado en las alegaciones, al nuevo sistema de recaudación de tasas establecido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 4 de junio de 1998<sup>4</sup>.

6.2 El adecuado control de la facturación requiere de medidas concretas: la actualización periódica de todos los censos de obligados al pago de las exacciones y la elaboración de relaciones fiables de los ingresos liquidados. En materia de gestión de cobro se reco-

mienda, por otra parte, implantar sistemas que aseguren la identificación inmediata y automática de cada deuda cobrada. Asimismo, la CH Norte debe aplicar, en todos sus extremos, el «Manual de Gestión de Ingresos de Confederaciones Hidrográficas» elaborado por el MOPTMA y la IGAE.

6.3 La CH Norte debe corregir el valor de los derechos pendientes de cobro mediante la dotación de las correspondientes provisiones, para reflejar las posibles insolvencias que se presenten al cobro de las deudas.

Madrid, 27 de mayo de 1999.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.

## ABREVIATURAS UTILIZADAS EN ESTE INFORME

CH Norte: Confederación Hidrográfica del Norte.  
IGAE: Intervención General de la Administración del Estado.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

LGP: Ley General Presupuestaria (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre).

MOPTMA: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

PNIC: Programa Nacional de Interés Comunitario.

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO	CONTENIDO
1.	Movimientos bancarios para el pago de las nóminas del personal del PNIC de enero a mayo de 1995
2.	Pagos de las nóminas del personal del PNIC de junio a septiembre de 1995 y de los atrasos de enero a mayo del mismo año
3.	Volumen de tesorería según los Balances de Situación
4.	Ingresos de la CH Norte en el período 1995-1997

<sup>4</sup> Piratío modificado en función de las alegaciones.