

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 21 de diciembre de 1999, el Informe de Fiscalización de la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, ejercicios 1995 Y 1996. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.

ÍNDICE

	puntos	
I. INTRODUCCIÓN	1.1 a 1.20	
A. Antecedentes de la fiscalización	1.1 a 1.2	
B. Descripción de la Dirección General fiscalizada	11.3 a 1.10	
C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización	51.11 a 1.15	
<i>Objetivos</i>		1.11
<i>Alcance</i>		1.12 a 1.14
<i>Limitaciones</i>		1.15
D. Estructura del Informe y principales conclusiones	1.16 a 1.17	
E. Tratamiento de las alegaciones	1.18 a 1.20	
II. CONTROL INTERNO	2.1 a 2.8	
A. Inmovilizado	2.2 a 2.7	
<i>Inventarios de gestión</i>		2.3 a 2.5
<i>Inmuebles</i>		2.6 a 2.7
B. Tesorería	2.8	
III. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO	3.1 a 3.8	
A. Ejecución del Presupuesto de Gastos en el ejercicio de 1995	153.1 a 3.5	
B. Presupuesto por objetivos	3.6 a 3.8	
IV. AUDITORÍA DE REGULARIDAD	4.1 a 4.44	
A. Auditoría de los gastos	4.1 a 4.14	
<i>Gastos de personal</i>		4.1 a 4.6
<i>Gastos corrientes en bienes y servicios</i>		4.7 a 4.12
<i>Transferencias corrientes y de capital</i>		4.13
<i>Inversiones</i>		4.14
B. Auditoría de los ingresos	4.15 a 4.39	
<i>Precios públicos</i>		4.17 a 4.28
<i>Servicio de ayuda a la navegación aérea</i>		4.29 a 4.35
<i>Financiación de proyectos de investigación</i>		4.36 a 4.39
C. Tesorería	4.40 a 4.44	
V. ANÁLISIS DEL ÁREA DE INFORMÁTICA	5.1 a 5.7	
VI. CONCLUSIONES	6.1 a 6.19	
A. Respecto al control interno	6.1 a 6.3	
B. Respecto al análisis presupuestario	6.4 a 6.6	
C. Respecto a la auditoría de regularidad	6.7 a 6.18	
<i>Auditoría de los gastos</i>		6.7 a 6.11
<i>Auditoría de los ingresos</i>		6.12 a 6.16
<i>Tesorería</i>		6.17 a 6.18
D. Respecto al análisis del Área de Informática	6.19	
VII. RECOMENDACIONES	7.1 a 7.5	

ÍNDICE DE CUADROS
ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AENA	Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea.
CICYT	Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.
EUMETSAT	Organización Europea para la Exploración de Satélites Meteorológicos.
EUROCONTROL	Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea.
INM	Instituto Nacional de Meteorología.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
MUFACE	Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado.
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes de la fiscalización

1.1 El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 28 de noviembre de 1996, aprobó el «Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1997». En este documento se encuadraba la presente fiscalización dentro del apartado IV.3 «Informes especiales o extraordinarios a realizar por iniciativa del propio Tribunal».

1.2 Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas por acuerdo del Pleno de 26 de febrero de 1997.

B. Descripción de la Dirección General fiscalizada

1.3 El Instituto Nacional de Meteorología (INM) es una Dirección General del actual Ministerio de Medio Ambiente. Hasta 1996, en que se creó este Ministerio¹, el INM era una Dirección General del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Siendo parte integrante de la Administración Central del Estado, el INM carece de personalidad jurídica diferenciada.

1.4 La normativa básica reguladora de la actividad del INM durante el periodo fiscalizado estaba constituida por: a) el artículo 149.1.20.^a de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias sobre el servicio meteorológico; b) el Decreto 2.229/1978, de 25 de agosto, de creación del INM, que establecía su estructura orgánica y funciones (las atribuidas hasta entonces al Servicio Meteorológico Nacional); y c) el Real Decreto 2076/1995, de 22 de diciembre, que derogaba el citado anteriormente, actualizaba las funciones que correspondían al INM y adaptaba su estructura orgánica a la nueva situación. Asimismo, eran normas de aplicación directa al Instituto las que regulaban los precios

¹ Mediante Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales.

públicos por el suministro de datos y productos y por la prestación de servicios meteorológicos. Esta regulación se estableció mediante la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 10 de diciembre de 1990, y, más adelante, por la Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de 13 de enero de 1995, que derogó la anterior. Por último, en su marco jurídico regulador estaban incluidas todas las normas que rigen la actividad económico-presupuestaria de la Administración General del Estado.

1.5 El INM ejerce la planificación, dirección, desarrollo y coordinación de todas las actividades meteorológicas en el ámbito nacional y la representación del Estado en materia meteorológica en los organismos y ámbitos internacionales. Las actividades más significativas del Instituto son:

- Elaborar y suministrar la información y medición meteorológica a los distintos órganos de la Administración (como los encargados de la navegación aérea, la Defensa Nacional, la Marina Mercante y el Salvamento Marítimo).
- Facilitar información meteorológica a los usuarios, públicos o privados, que la soliciten.
- Mantener y explotar los datos del Banco Nacional de Datos Meteorológicos.
- Establecer y gestionar las instalaciones y los equipos de las redes de observación.
- Diseñar y organizar la investigación y enseñanza de la meteorología.
- Participar en los organismos internacionales meteorológicos.

1.6 La estructura orgánica del INM vigente en 1995 se encontraba fijada en el Real Decreto 1209/1985, de 19 de junio, que modificó la estructura orgánica del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Esta norma organizaba el INM en cuatro unidades, con rango de Subdirección General, dependientes del Director General del INM (de Coordinación, de Desarrollo Meteorológico, de Predicción y Vigilancia, y de Climatología y Aplicaciones). En cuanto a la organización territorial del Instituto, permanecía vigente en 1995 la vertebración en quince Centros Meteorológicos Territoriales, dependientes directamente del Director General, con la demarcación establecida en la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 25 de noviembre de 1992.

1.7 El Real Decreto 2076/1995, citado en el punto 1.4, que entró en vigor el 17 de enero de 1996, estableció una nueva organización. Manteniendo las cuatro unidades con rango orgánico de Subdirección General, modificó la denominación y parte de las funciones de tres de las cuatro Subdirecciones, que pasaron a llamarse: de Meteorología Operativa; de Climatología, Investigación y Aplicaciones; de Observación e

Instrumentación Meteorológica; y de Coordinación. Esta estructura estuvo vigente pocos meses; el Real Decreto 1894/1996, de 2 de agosto, que estableció la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Medio Ambiente, modificó la estructura del INM reduciendo a tres las unidades con rango de Subdirección General (de Redes, Sistemas y Producción Meteorológica; de Programas Especiales e Investigación Climatológica; y de Atención al Usuario y Formación).

1.8 Como se apuntaba en el punto 1.6, el INM tenía una estructura basada en unos servicios centrales y una red territorial vertebrada en torno a quince Centros Meteorológicos. De éstos dependían 32 Oficinas Meteorológicas Aeronáuticas, 25 Oficinas Meteorológicas de Defensa y 40 Observatorios. Esta estructura se nutría de una plantilla de personal con funciones técnicas y administrativas, formada básicamente por funcionarios, que ascendía a finales de 1995 y 1996 a 1.596 y 1.567 personas, respectivamente.

1.9 Desde el punto de vista presupuestario, al ser el INM una Dirección General del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente², sus gastos están incluidos en los presupuestos del Ministerio. El Instituto no rinde, por tanto, una cuenta diferenciada, recogiéndose la ejecución de su presupuesto dentro de la Cuenta General del Estado. Asimismo, los ingresos que gestiona figuran, tanto en los Presupuestos como en la Cuenta rendida, dentro de los Presupuestos Generales del Estado. El programa presupuestario 551B «Meteorología», gestionado por el INM, presentaba en 1995 unos créditos de 10.965 millones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 10.367 millones.

1.10 Los ingresos que el Instituto genera para el Tesoro Público se pueden agrupar en dos conjuntos principales: de un lado, los que cobra por la prestación de servicios a usuarios de sus productos y que posteriormente ingresa en las cuentas del Tesoro Público; y, de otro, los que el Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) ingresa en el Tesoro Público en concepto de reintegro de los costes en que incurre el INM en la prestación del servicio meteorológico de ayuda a la navegación aérea. Estos últimos ingresos tienen su origen en las tarifas de ruta que AENA gestiona y cobra a través de la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL).

C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

Objetivos

1.11 La fiscalización se ha desarrollado de acuerdo con los siguientes objetivos, fijados en las Directrices Técnicas a las que se refiere el punto 1.2:

a) Comprobar que las cuentas y registros contables del INM reflejan adecuadamente los resultados de su gestión, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son aplicables.

b) Verificar el cumplimiento de la legalidad en la ejecución de su presupuesto de gastos y en la recaudación de los ingresos cuya gestión tiene encomendada.

c) Analizar el programa presupuestario 551B «Meteorología» desde el punto de vista de la definición y el cumplimiento de los objetivos del programa.

d) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control de las distintas áreas de gastos e ingresos y de las diversas unidades territoriales.

Alcance

1.12 Para todos los objetivos señalados en el punto anterior, el periodo fiscalizado ha sido el ejercicio de 1995. Además, la fiscalización ha cubierto también al ejercicio de 1996 respecto de los objetivos relacionados con la organización del INM y con determinados aspectos de su gestión. Las actuaciones fiscalizadoras se han ampliado a ejercicios anteriores y posteriores a los citados, cuando se ha considerado conveniente realizar un análisis más amplio o más actualizado de la gestión del INM.

1.13 En la ejecución del trabajo 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 las «Normas internas de fiscalización» acordadas por el Pleno del Tribunal el 26 de febrero de 1997.

1.14 Los trabajos de campo se han desarrollado en la sede central del INM. Para la práctica de determinados análisis, se han realizado también visitas a tres Centros Meteorológicos Territoriales, a cuatro observatorios y a otras siete unidades territoriales³.

Limitaciones

1.15 Los trabajos de fiscalización se han enfrentado a limitaciones que han impedido la aplicación de los procedimientos previstos. Estas limitaciones son las siguientes:

a) La inexistencia de un inventario general o parcial, detallado y valorado, de los elementos del inmovilizado del INM, así como la insuficiencia y errores de la información alternativa existente. Ello ha impedido la práctica de los procedimientos de fiscalización previstos para conocer y obtener un juicio fundado sobre el

inmovilizado del INM, que forma parte integrante del activo del Patrimonio del Estado.

b) La falta de un verdadero presupuesto por objetivos. Esta limitación ha impedido analizar el cumplimiento de los objetivos del programa 551B «Meteorología», como estaba previsto.

D. Estructura del Informe y principales conclusiones

1.16 Los resultados de la fiscalización se exponen en el presente Informe distribuidos en los seis apartados que siguen a éste. En el apartado II se incluyen los defectos detectados en la evaluación del control interno. En el apartado III se expone el análisis del presupuesto del Instituto en 1995 y de su ejecución. El apartado IV recoge el resultado de la auditoría de regularidad de la actividad del INM referida al conjunto de gastos e ingresos y al área de tesorería. En el apartado V se presenta el análisis del área de informática desde una perspectiva de gestión. Por último, los apartados VI y VII contienen, respectivamente, las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos en la fiscalización y las recomendaciones formuladas por este Tribunal.

1.17 Con independencia del análisis más detallado que se realizará en los próximos cuatro apartados de este Informe (y, del que se presenta, de manera más sintética, en el de conclusiones), se anticipa aquí un resumen de los resultados más importantes de la fiscalización:

a) Durante el periodo fiscalizado, el INM no contaba con un inventario detallado de los bienes que utilizaba para el desarrollo de sus actividades. Esta carencia, además de constituir una importante deficiencia de control interno, le impedía conocer el coste de los productos que suministraba y de los servicios que prestaba. En consecuencia, el INM no podía determinar correctamente el precio de los mismos. Tampoco podía fijar con exactitud el coste del servicio de ayuda a la navegación aérea, cuyo importe era reintegrado por AENA al Tesoro Público.

b) En 1995, los precios establecidos por el suministro de datos y productos y la prestación de servicios meteorológicos eran muy bajos. Esta circunstancia obedecía a que el INM, aduciendo razones de interés público, se fijó como objetivo recuperar a través del precio un bajo porcentaje de los costes correspondientes. Esta política, junto al carácter gratuito de gran parte de los servicios prestados por el INM y a lo elevado de determinados descuentos, explica la escasa importancia relativa de los precios públicos obtenidos por el Instituto en comparación con sus gastos.

E. Tratamiento de las alegaciones

1.18 De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegacio-

nes, al Director General del INM en este momento y a las dos personas que ocuparon ese cargo en el periodo al que se refieren las actuaciones de fiscalización practicadas. Todos ellos han formulado alegaciones, que se acompañan al Informe. Los escritos de alegaciones fueron presentados en el plazo establecido, tras la concesión por el Tribunal de Cuentas de una prórroga solicitada, en tiempo y forma oportunos, por el actual Director General del INM.

1.19 El método que se sigue en el Informe para comentar las alegaciones consiste en insertar la opinión del Tribunal respecto de su contenido, a continuación de los párrafos a los que aquéllas se refieren, siempre que no consistan en meras confirmaciones de lo señalado en ellos. En los casos en que ha parecido oportuno modificar la redacción, como consecuencia de lo indicado en las alegaciones, se informa de esta circunstancia, bien en el propio texto, bien mediante notas a pie de página.

1.20 Las alegaciones formuladas por quienes fueron Directores Generales del INM en el periodo fiscalizado sólo han dado lugar a una modificación del Informe (en concreto, en el punto 5.1). Todas las demás invocaciones en el texto del Informe a las alegaciones se refieren, por tanto, a las formuladas por el actual Director General del Instituto.

II. CONTROL INTERNO

2.1 Del análisis de los procedimientos y sistemas de control implantados por el INM para la salvaguarda de sus activos, se han puesto de manifiesto varias deficiencias, que se describen en los puntos siguientes junto con los riesgos inherentes a las mismas.

A. Inmovilizado

2.2 El sistema de control interno implantado en el área de inmovilizado presentaba las siguientes carencias significativas:

a) El INM no contaba con un inventario detallado de los bienes que utilizaba para el desarrollo de sus actividades, ya que no tenía una relación completa, sistematizada y actualizada de sus edificios, equipos, instalaciones y mobiliario, junto con su valor contable. Tampoco disponía de sistemas alternativos para el conocimiento, registro y custodia de todos los bienes. Además, los únicos inventarios que había implantado, limitados al control de determinados elementos del inmovilizado, no reflejaban la realidad de los elementos existentes, como se detallará en los puntos 2.3 a 2.5.

b) El INM desconocía la titularidad real de un número importante de los activos cuyo uso le había sido cedido. Aunque la mayor parte de los elementos cedidos eran inmuebles, también figuraban entre ellos algunos muebles, equipos informáticos y meteorológicos.

³ Los centros visitados fueron: Madrid y Castilla-La Mancha, Castilla y León y Cantabria-Asturias. Los observatorios fueron: Toledo, Segovia, Oviedo y Tortosa. Las otras siete unidades fueron: Oficina del aeropuerto de Madrid-Barajas, Oficina de la Base Aérea de Torrejón de Ardoz, Radar de Torrejón de Velasco, Almacén de Vicálvaro, Almacén Central de Barajas, Oficina de la Base Aérea de Villanueva y Oficina de Autilla del Pino.

² A partir de mayo de 1996, del Ministerio de Medio Ambiente.

Inventarios de gestión

2.3 El denominado «inventario de equipos» era confeccionado por el Servicio de Instrumentación y Mantenimiento, dependiente de la Subdirección de Redes, Sistemas y Producción Meteorológica. Tenía como objetivo servir de archivo auxiliar para la gestión del mantenimiento de los instrumentos y equipos, que constituían el grupo más numeroso de elementos del inmovilizado. Las comprobaciones realizadas en la fiscalización pusieron de manifiesto las siguientes deficiencias en la elaboración de dicho inventario:

a) Los Centros Meteorológicos Territoriales incumplían con carácter general su obligación de actualizar dicho inventario. Así, sólo dos Centros habían cumplido en 1997 con dicha obligación, cuya fecha límite estaba fijada por las normas internas del INM en el 31 de marzo.

b) El citado Servicio de Instrumentación y Mantenimiento no realizaba comprobaciones periódicas de la realidad de su contenido.

c) Los criterios de registro aplicados no eran homogéneos en los distintos Centros Meteorológicos Territoriales.

d) No se incluían en el inventario todos los instrumentos y equipos. Así, era frecuente no registrar los componentes de equipos compuestos, como las estaciones automáticas, los equipos de temperatura mínima junto al suelo y los sistemas integrados de los aeropuertos. Tampoco se recogían en dicho inventario los equipos en poder de los colaboradores (véase el punto 4.9).

e) No solían tramitarse por el procedimiento previsto en la normativa ni el cambio de ubicación ni las bajas definitivas.

2.4 El «inventario de equipos informáticos» era llevado por el Área de Informática y Comunicaciones. Las pruebas realizadas en la fiscalización han puesto de manifiesto también la falta de representatividad de este inventario. Su contenido, por otra parte, no coincidía con el de los registros elaborados por cada uno de los Centros Meteorológicos Territoriales, los cuales tampoco se ajustaban a la realidad, como puede apreciarse en cuadro 1 que contiene el resultado de las comprobaciones realizadas en dos Centros Meteorológicos (el de Madrid y Castilla-La Mancha y el de Castilla y León).

CUADRO 1

Número de equipos informáticos registrados en dos Centros Territoriales

CENTRO TERRITORIAL	REGISTRO ÁREA INFORMÁTICA	REGISTRO CENTRO	RECIENTO REALIZADO
Madrid y Castilla-La Mancha	39	74	86
Castilla y León	31	45	52

2.5 La falta de representatividad del inventario del Área de Informática y de los registros de los Centros Territoriales se puso de manifiesto en dos sentidos:

a) Por un lado, en la falta de registro de equipos existentes. En efecto, en el inventario del Área de Informática no se recogía el 55% de los equipos existentes en el Centro de Madrid y Castilla-La Mancha, ni el 40% de los existentes en el de Castilla y León. Como se señala en las alegaciones, esta deficiencia se explica en parte por la falta de registro de determinados equipos informáticos cuyo control no era competencia del Área de Informática.

b) Por otro, en el registro de equipos inexistentes. En efecto, no pudo localizarse el 30% de los equipos registrados en el inventario del Área de Informática relativo al Centro de Madrid y Castilla-La Mancha ni el 13% de los correspondientes al Centro de Castilla y León.

Inmuebles

2.6 El INM utilizaba en el desarrollo de sus funciones un número muy elevado de inmuebles que ascendía en el periodo fiscalizado, al menos, a 142, según el recuento realizado por el Tribunal. A pesar de ello, el Instituto no tenía un control adecuado de los inmuebles, ya que ni siquiera contaba con una relación de los mismos. El Tribunal sólo ha podido disponer de relaciones incompletas elaboradas por diferentes unidades del INM. Por otra parte, el control de los inmuebles no estaba centralizado en una unidad específica, ya que la gestión de los mismos se encontraba dispersa entre, al menos, cuatro unidades distintas de Servicios Centrales, encargándose además los Centros Meteorológicos Territoriales de ciertos aspectos de dicha gestión.

Comentarios a las alegaciones: Según las alegaciones, el control del patrimonio inmobiliario del INM corresponde a una unidad encuadrada en la Subsecretaría del Ministerio. Las alegaciones añaden que en esa unidad existe un inventario completo de los bienes inmuebles del Instituto. El Tribunal opina, sin embargo, a este respecto, que, con independencia de las competencias que corresponden al Ministerio, el INM debería haber implantado mecanismos propios de control de su patrimonio inmobiliario. En efecto, dada la magnitud del mismo, dichos mecanismos eran necesarios para un ejercicio adecuado de su gestión. Al margen de todo ello, el Tribunal pudo comprobar, en el curso de las actuaciones fiscalizadoras, que el inventario elaborado por la citada unidad, invocado en las alegaciones, no contiene la totalidad de los inmuebles utilizados por el INM en el desarrollo de sus actividades. Así, en el listado CIMA de fecha 17/9/1996 aparecen relacionados tan sólo 43 de estos inmuebles.

2.7 El anexo 1 recoge una clasificación de los inmuebles utilizados por el INM, que ha sido elaborada por el Tribunal a partir de la información facilitada por el INM. De su contenido se desprende que:

a) Un total de 33 inmuebles utilizados por el INM eran propiedad del Estado y estaban adscritos al Instituto.

b) Otras 57 unidades, entre las que se encontraban 31 de las 33 Oficinas Meteorológicas Aeronáuticas y las 25 Oficinas Meteorológicas de Defensa, se ubicaban en instalaciones del Ministerio de Defensa o de AENA.

c) Nueve inmuebles estaban arrendados. De entre ellos destaca un edificio, en el que se ubicaba el almacén de Extremadura, que había sido abandonado en 1995 y del que no se tiene constancia de que el contrato de arrendamiento haya sido rescindido.

d) Siete inmuebles habían sido cedidos en uso al INM por Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales. Entre ellos figuraba el Observatorio Meteorológico de Guadalajara, ubicado en un edificio cedido por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuyo plazo de cesión había vencido el 28 de marzo de 1988.

e) El INM carecía de la documentación que acreditase la propiedad o el régimen de utilización de los restantes 36 inmuebles (que representaban el 26% de los utilizados). Según la información facilitada por el Instituto, dichos inmuebles eran propiedad, por lo general, de Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, quienes los habían cedido en uso al INM. No obstante, debe señalarse que la información relativa a algunos inmuebles facilitada por las distintas unidades administrativas no coincidía.

B. Tesorería

2.8 En 1995 estuvieron abiertas dos cuentas bancarias de recaudación de ingresos: la de «Precios públicos» y la de «Ingresos del exterior». En dichas cuentas no se realizaron conciliaciones periódicas ni su saldo apareció reflejado en los Estados de situación de tesorería. Además, no existía libro auxiliar de la cuenta de «Precios públicos» y el correspondiente a la cuenta «Ingresos del exterior» se limitaba a registrar los movimientos comunicados por la entidad bancaria.

III. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

A. Ejecución del Presupuesto de Gastos en el ejercicio de 1995

3.1 El anexo 2 recoge la liquidación presupuestaria del programa 551B «Meteorología», gestionado exclusivamente por el INM. Como allí puede apreciarse, los créditos iniciales aprobados en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 ascendieron a un total de 10.843,9 millones de pesetas. Posteriormente, tras la aprobación de diversas modificaciones presupuestarias, por un importe neto de 121,3 millones, los créditos definitivos ascendieron a 10.965,2 millones.

3.2 El componente más importante de los créditos definitivos es el capítulo 1 «Gastos de personal», que representaba el 46% del total. Le siguen los correspondientes a las operaciones de capital (capítulos 6 «Inver-

siones reales» y 7 «Transferencias de capital») que, en conjunto, alcanzaban un 27% de los créditos definitivos. Este porcentaje era superior al que representaban las operaciones de capital en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 (el 10%) y reflejaba la importante actividad inversora que el INM venía manteniendo desde 1983. En ese año se aprobó el «Plan Cuatrienal de Renovación Tecnológica» con motivo de la participación española en EUMETSAT⁴, que ha derivado en el mantenimiento de unos créditos destinados a inversiones muy elevados. Paralelamente, los créditos del capítulo 7 «Transferencias de capital» recogían las aportaciones del INM a la citada organización en concepto de contribución a sus programas de inversión.

3.3 En 1995, el importe de las obligaciones reconocidas ascendió a 10.367,3 millones, con un grado de ejecución del 95%. Este elevado grado de ejecución se registró en todos los capítulos del presupuesto. El capítulo 6 registró el grado de ejecución más bajo (un 86%). No obstante, del remanente de crédito de este capítulo, que ascendió a 220 millones de pesetas, un importe de 155 millones estaba comprometido al finalizar el ejercicio de 1995 y se incorporó al presupuesto del ejercicio de 1996.

3.4 En el análisis de la ejecución presupuestaria se han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) En el concepto 221 «Suministros», cuyas obligaciones reconocidas sumaron 534,9 millones de pesetas, se registró una inadecuada asignación genérica, por valor de 18,1 millones de pesetas, que no se imputó a los correspondientes subconceptos. Esta deficiencia ha impedido verificar si se sobrepasaron los créditos asignados a los subconceptos 221.00 «Energía eléctrica» y 221.03 «Combustibles», que tenían carácter vinculante en el ejercicio de 1995 conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones a este inciso se limitan a reproducir la información que ya figura en la liquidación presupuestaria, sobre el importe de las obligaciones reconocidas con cargo a los subconceptos presupuestarios 221.00 y 221.03. No dan cuenta, sin embargo, de la naturaleza de los gastos que, por importe de 18,1 millones de pesetas, fueron incorrectamente imputados de forma genérica al concepto presupuestario 221.

b) Al concepto 223 «Transportes» se imputaron, entre otras, las cantidades abonadas por los traslados de repuestos y consumibles desde los almacenes ubicados en Madrid a los distintos Centros Meteorológicos. Este servicio, prestado por RENFE, se abonaba con dos o tres años de retraso. Como consecuencia de ello, parte de las obligaciones reconocidas en el ejercicio de 1995

⁴ Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos.

por este concepto, que sumaron 13,5 millones de pesetas, correspondían a servicios prestados en los ejercicios de 1992 (3,3 millones de pesetas) y 1993 (5 millones de pesetas), incumpliendo el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP).

c) Se imputaron al artículo 64 «Gastos en inversiones de carácter inmaterial» las cantidades abonadas por el uso operativo del sistema lógico informático «HIRLAM»⁵. En opinión del Tribunal, este gasto, por importe de 14,2 millones de pesetas en 1995, debería haberse registrado en el capítulo 2 «Gastos corrientes», concepto 206 «Arrendamientos de equipos para procesos de información». En efecto, el objeto del gasto era el arrendamiento de programas informáticos y no, como se señala en las alegaciones, una aportación para el desarrollo de «software». Además, se incumplió también en este caso el artículo 63 del TRLGP al imputarse al ejercicio de 1995 la cuota del 2.º semestre de 1994, por importe de 5,8 millones de pesetas, y dejarse pendiente de imputar la cuota del 2.º semestre de 1995, por un importe aproximado de 2,3 millones de pesetas, por falta de crédito presupuestario.

3.5 Además de los gastos correspondientes al programa presupuestario 551B «Meteorología», deben considerarse gastos generados por la actividad del INM los gastos de personal que le son atribuibles del programa 511D «Dirección General de Recursos Humanos», que se gestionaban de forma unitaria en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Como puede apreciarse en el cuadro 2, el importe de las obligaciones reconocidas en el programa 511D imputables a personal adscrito al INM ascendió a 214,1 millones de pesetas. Con ello, los gastos totales imputables a la actividad del INM en el ejercicio de 1995 se elevan a 10.581,4 millones.

CUADRO 2

Gastos atribuibles al INM del programa 511D. Ejercicio de 1995

Concepto	Obligaciones Reconocidas	
	Ministerio	INM
150. Productividad	2.288,699	86,918
151. Gratificaciones	184,679	22,991
230. Dietas	1.541,280	60,785
231. Indemnización	632,573	39,289
233. Otras indemnizaciones	46,527	4,108
TOTAL	4.693,758	214,091

B. Presupuesto por objetivos

3.6 De acuerdo con las descripciones que figuran en las Memorias de los programas presupuestarios, que

⁵ Uso convenido en virtud del acuerdo suscrito el 29 de junio de 1993 entre el INM y el Instituto Meteorológico Finlandés, representante del proyecto HIRLAM».

acompañaban a los Presupuestos Generales del Estado para 1995, el programa 551B «se concreta en la prestación del Servicio Meteorológico en el ámbito nacional, coordinando y colaborando con los demás países del mundo, dentro del marco de la Organización Meteorológica Mundial, y con todas las organizaciones multinacionales que desarrollan actividades meteorológicas». El programa tiene como fines: a) dar un servicio eficaz y mejorado, de acuerdo con las nuevas tecnologías y la cada vez mayor calidad en la predicción y vigilancia de fenómenos meteorológicos; y b) atender las demandas de la sociedad en materia de climatología e impacto ambiental, realizando los estudios definidos en la Comisión Nacional del Clima. El programa se estructuraba en seis subprogramas, cuyo detalle se recoge en el cuadro 3.

CUADRO 3

Estructura del programa presupuestario 551B «Meteorología»

NÚM.	SUBPROGRAMA
1	Vigilancia y predicción meteorológica
2	Programa Nacional del Clima
3	Ampliación e mejora de la atención a los usuarios
4	Climatología e impacto ambiental
5	Investigación meteorológica
6	Sistema de gestión de recursos humanos y gestión presupuestaria

3.7 En la Memoria del programa se presentaba una descripción, incompleta y genérica, de las actividades a realizar en cada subprograma. No estaban definidos, sin embargo, los objetivos a alcanzar con cada uno de ellos en un horizonte temporal determinado. Por este motivo, tampoco se habían establecido indicadores para evaluar el grado de consecución de los objetivos, requisito junto al anterior imprescindible para una racional presupuestación por objetivos.

3.8 En la práctica, los subprogramas coincidían con los superproyectos de inversión del programa 551B del Anexo de Inversiones de los Presupuestos Generales del Estado. De hecho, el propio INM ha señalado al Tribunal de Cuentas que los objetivos del presupuesto por programas se han concretado «en determinados proyectos de inversión, siendo la cuantía aprobada el indicador que permite juzgar el cumplimiento anual del objetivo». A juicio del Tribunal, ello supone confundir la presupuestación por objetivos con la cuantificación de los créditos presupuestarios, ignorando la finalidad principal de la primera. La falta de un adecuado presupuesto de objetivos e indicadores ha impedido, por tanto, analizar el grado de consecución de los objetivos que hubieran sido asignados al INM en su programa presupuestario (limitación señalada en el punto 1.15 de este Informe).

IV. AUDITORÍA DE REGULARIDAD

A. Auditoría de los gastos

Gastos de personal

4.1 A finales de 1995, la plantilla de personal del INM ascendía a 1.596 personas, con el detalle que se recoge en el cuadro 4. En ese ejercicio, los gastos de personal ascendieron a 4.892 millones de pesetas, importe que incluye los gastos del capítulo 1 del programa 551B, así como los atribuibles al personal del INM imputados al programa 511D (a los que se ha hecho referencia en el punto 3.5).

CUADRO 4

Personal del INM al 31 de diciembre de 1995

ADSCRIPCIÓN	nóminas de personal		
	FUNCIONARIO	LABORAL	TOTAL
Servicios Centrales	435	92	527
Centros Territoriales	940	129	1.069
TOTAL	1.375	221	1.596

4.2 El Tribunal ha verificado la regularidad en la confección de las nóminas de una muestra del 6% del total de la plantilla, concluyendo que los conceptos retributivos de los empleados se correspondían con los que figuran en la normativa que les era de aplicación y con sus situaciones específicas y personales. Sin embargo, los expedientes de personal no siempre recogían la documentación que permitiese una adecuada administración de las nóminas. Así, faltaba con cierta frecuencia el certificado de la situación personal a efectos de retención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo que impidió verificar que las retenciones practicadas fueran las legalmente establecidas.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones tratan de justificar esta falta de documentación basándose en que la competencia en materia de gestión de nóminas no estaba atribuida al Servicio de Personal del INM, sino a la Subdirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Medio Ambiente. El Tribunal no puede aceptar este argumento ya que, ante la falta de documentación, el propio INM remitió al equipo de trabajo de la fiscalización al Área de Gestión Económica de la citada Subdirección, la cual tampoco facilitó toda la documentación que faltaba.

4.3 En distintas unidades del INM se ubicaban viviendas utilizadas por su personal. Las causas que, a juicio del Instituto, justificaban esta circunstancia eran: el mantenimiento de los edificios; la realización por el personal ocupante de otras funciones, además de las propias; o las dificultades de desplazamiento. Estas situaciones no se encontraban, sin embargo, amparadas

en ninguna norma, externa o interna, ni se ha aportado por el INM documentación alguna que acreditase la regularidad de la utilización de estas viviendas. Por otro lado, el INM no consideró como retribuciones en especie el disfrute de estas viviendas por parte de los trabajadores. En efecto, las citadas retribuciones no se registraron contablemente como tales y sobre las mismas no se cumplieron las obligaciones tributarias correspondientes.

4.4 El uso de viviendas del INM por su personal se registraba en los Observatorios de Alicante, Cuenca, Albacete y Cáceres⁶ y en los Centros Meteorológicos de Valencia y de Madrid y Castilla-La Mancha. En este último, la vivienda, ubicada en el Parque del Retiro de Madrid, estaba ocupada desde 1973 por un meteorólogo, procedente del extinguido Servicio Meteorológico Nacional, que se encontraba jubilado en los ejercicios fiscalizados. De acuerdo con la información facilitada por el Director General del INM en sus alegaciones, esta vivienda ha sido desalojada tras una sentencia de desahucio de 24/11/1998.

4.5 En relación con el Observatorio de Tortosa existía un acuerdo verbal de colaboración entre el INM y la Fundación Observatorio del Ebro, en virtud del cual la Fundación acogía las dependencias del Observatorio Meteorológico del INM y facilitaba, además, el mobiliario y los equipos de oficina. Por su parte, el INM aportaba los equipos meteorológicos y asumía el pago de determinados gastos, cediendo los datos meteorológicos obtenidos y la colaboración del personal del Observatorio Meteorológico en tareas propias de la Fundación. No consta que el acuerdo verbal haya sido formalizado ni que se haya realizado ningún estudio de la equivalencia de las prestaciones. Por otra parte, en la visita efectuada al Observatorio, el Tribunal pudo constatar la falta de definición de competencias, en materia de control del personal, de los trabajadores del INM destinados en el Observatorio (tres observadores meteorológicos).

4.6 En la visita efectuada al almacén de Vicálvaro (Madrid), se comprobó que un jubilado del Instituto prestaba servicio en el almacén y era retribuido como colaborador de la red (véase el punto 4.9). Esta comprobación pone de manifiesto el uso inadecuado de la figura del colaborador, ya que la persona citada no desarrollaba tareas de colaboración, sino una claramente atribuida en el resto de los almacenes visitados al personal funcionario o laboral del INM. La ausencia de una relación contractual formalizada supone, además, un incumplimiento de la normativa laboral.

Gastos corrientes en bienes y servicios

4.7 En el concepto 202 «Arrendamiento de edificios», cuyas obligaciones reconocidas en 1995 sumaron 21,9 millones de pesetas, el importe cuantitativamente más significativo (18,1 millones) era el

⁶ En el Observatorio de Cáceres, sólo hasta enero de 1997.

correspondiente al arrendamiento del Centro Meteorológico Territorial de Aragón, La Rioja y Navarra, ubicada en Zaragoza. En 1995, este Centro ocupaba dos pisos en la calle Argualas de la citada ciudad: uno de 635 m², alquilado desde marzo de 1991, y otro de 336 m², alquilado en el mes de abril de 1995. Ambos del mismo propietario.

4.8 La renta anual del primero de los pisos se fijó en el contrato inicial en 10,7 millones de pesetas. Esta cantidad inicial, que equivale a 1.400 pesetas mensuales por metro cuadrado, se elevó como consecuencia de las actualizaciones previstas en el contrato hasta suponer 1.633 pesetas mensuales por metro cuadrado en 1995. En el segundo de los contratos, se fijó una renta anual de 4,2 millones de pesetas; esto es, de 1.049 pesetas mensuales por metro cuadrado. La diferencia de coste del arrendamiento entre ambos pisos apuntaba la posibilidad de que la renta del primero fuera superior a la habitual en la zona, por lo que el Tribunal solicitó al Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Zaragoza la certificación del precio de alquiler de mercado del citado piso. El certificado remitido señala que, en función del estado del piso, el precio del metro cuadrado en el año en que se arrendó, 1991, podría oscilar entre 550 y 750 pesetas mensuales el metro cuadrado. En abril de 1997 se firmó, al vencimiento de los dos anteriores, un nuevo contrato único para los dos pisos estableciéndose una renta anual de 13,4 millones de pesetas; esto es, 1.150 pesetas mensuales el metro cuadrado. Esta sustancial rebaja respecto a la renta anterior es otra confirmación de que la renta establecida en 1991 para el primero de los pisos alquilados era superior a lo que regía en el mercado.

4.9 En 1995, las obligaciones por el concepto 226 «Gastos diversos» sumaron 139,5 millones de pesetas. El subconcepto de mayor peso relativo dentro del mismo es el 226.09 «Colaboradores y otros», cuyas obligaciones ascendieron a 103,7 millones. Dicho subconcepto recoge, fundamentalmente, las gratificaciones abonadas al colectivo de colaboradores que efectuaban tareas de observación y recogida de datos meteorológicos en las redes sinópticas y climatológicas.

4.10 Según la información facilitada por los Centros Meteorológicos Territoriales, el número de colaboradores ascendió a 4.120 en 1995. El gasto medio anual por colaborador se situó alrededor de 25.000 pesetas. Este bajo importe se justifica por el carácter no retribuido de la actividad, que se desarrolla como un servicio voluntario a la colectividad, por el que se percibían unas gratificaciones simbólicas de entre 10.000 y 145.000 pesetas anuales, según la categoría de la colaboración.

4.11 Respecto a la gestión de este colectivo de colaboradores, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) La determinación de la necesidad de un colaborador se hacía por cada Centro Meteorológico Territorial. Se ha observado que, en general, existía cierta inercia en el recurso a los colaboradores, sin que ni los

Centros ni los Servicios Centrales analizaran la necesidad de mantener los colaboradores habituales.

b) No existía normativa interna que regulase las actuaciones de los Centros Territoriales en lo relativo a la selección, ubicación, control o categoría de los colaboradores.

c) Los Servicios Centrales no ejercían ningún control de las actuaciones de los Centros en esta materia, ni los coordinaban.

4.12 En 1995, las obligaciones reconocidas por el subconcepto 226.06 «Reuniones y conferencias» ascendieron a 28,4 millones de pesetas. Dentro del mismo se imputaron, entre otros, dos gastos cuya necesidad y utilidad para el INM no figuraban acreditadas en los expedientes. En el trámite de alegaciones, sin embargo, se ha proporcionado al Tribunal una información que permite considerar suficientemente justificados tales gastos, que fueron los siguientes *:

a) Un total de 1,4 millones de pesetas como consecuencia de una recepción a miembros de otros Organismos similares, efectuada durante la reunión en Ginebra de la Organización Meteorológica Mundial.

b) Un importe de 1,9 millones de pesetas abonado en noviembre de 1995 a la empresa adjudicataria de la organización en Madrid de un denominado «workshop» sobre parametrización y asimilación de campos de suelo y superficie.

Transferencias corrientes y de capital

4.13 Las cuotas y aportaciones a organismos internacionales alcanzaron un importe de 2.058 millones de pesetas en 1995. Algunas de estas contribuciones se abonaron con retraso, lo que en dos casos supuso el pago de intereses de demora, de acuerdo con el reglamento de los citados organismos. Así:

a) La cuota del Centro Europeo de Predicción Meteorológica se pagó con un retraso de 86 días en 1995 y de 82 días en 1996, lo que obligó a satisfacer unos intereses de penalización de 4,6 y 3,9 millones de pesetas, respectivamente.

b) La cuota del EUMETSAT se pagó con 105 días de retraso en 1995 y con 110 días en 1996, generando unos intereses de penalización de 28,4 y 16,7 millones de pesetas, respectivamente.

Inversiones

4.14 El gasto del capítulo 6 «Inversiones reales» se tramitó, en su práctica totalidad, a través de expedientes de contratación administrativa. El Tribunal ha analizado una muestra de 50 expedientes de contrata-

ción, que representaban el 55% de las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 en el ejercicio de 1995. En dicho examen, se pusieron de manifiesto los siguientes incumplimientos de la normativa reguladora:

a) Con carácter general, los expedientes no conservan copia de las garantías provisionales ni de los anuncios en el Boletín Oficial del Estado de la licitación y adjudicación. Tampoco consta la justificación del pago de los gastos que correspondían al adjudicatario.

b) En ocho expedientes, que representaban el 12% de la muestra analizada, se incumplió el plazo de presentación de la garantía definitiva.

c) En otros cinco expedientes se incumplió el plazo de ejecución del contrato.

d) El INM incumplió sistemáticamente la obligación de remitir dentro de los plazos establecidos en la normativa una copia del contrato a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Hasta el mes de mayo de 1995 no envió los contratos suscritos en 1994, mientras que los suscritos en 1995 fueron remitidos en el mes de noviembre de 1995.

B. Auditoría de los ingresos

4.15 Como se ha señalado en el punto 1.9, el INM no tiene un presupuesto de ingresos diferenciado del general del Estado, aunque genera ingresos que se incorporan al Tesoro Público y se contabilizan en el Presupuesto de Ingresos del Estado. En el periodo fiscalizado, los principales ingresos derivados de la gestión del INM eran de dos tipos:

a) Los precios públicos cobrados por el INM en contraprestación del suministro de datos y productos, así como de la prestación de servicios meteorológicos.

b) El reintegro por AENA, directamente al Tesoro, de los costes en los que incurría el INM en la prestación del servicio meteorológico de ayuda a la navegación aérea.

4.16 Asimismo, el INM recibía financiación de la Unión Europea destinada a la ejecución de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico (I+D). Con este mismo objeto, la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) asignó también ayudas al Instituto.

Precios públicos

4.17 La Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 10 de diciembre de 1990 estableció por vez primera los precios de venta de los derechos de explotación de la información meteorológica suministrada por el INM a los medios de comunicación social para su difusión al público. Esta norma justificaba el establecimiento de precios por la prestación de servicios que hasta entonces se venía realizan-

do gratuitamente en la necesidad de adecuar la actuación española a la de los países de nuestro entorno europeo. Sin embargo, durante el tiempo de vigencia de la Orden (derogada expresamente por la de 13 de enero de 1995, a la que se refiere el punto siguiente) el INM no adoptó medida alguna para su aplicación, y continuó prestando los servicios de forma gratuita.

4.18 La Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de 13 de enero de 1995, que entró en vigor el 1 de febrero siguiente, establecía que la entrega o el suministro de datos y productos, así como la prestación de servicios de carácter meteorológico por el INM, solicitados por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, estaba sujeta al pago de precios, cuya cuantía fijaba. A estos efectos, la oferta meteorológica se agrupaba en tres apartados:

a) «Datos»: información meteorológica sin elaborar, resultado de la observación de parámetros meteorológicos.

b) «Productos meteorológicos»: esto es, la disposición de los datos en soportes gráficos.

c) «Servicios de valor añadido»: es decir, predicciones, por áreas y plazos, de mapas significativos o de informes resumidos.

4.19 La Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, establece en su artículo 25 que los precios públicos deben cubrir, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de servicios. La única excepción a esta regla es la existencia de razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que aconsejen el establecimiento de precios inferiores. Por ello, el Tribunal intentó analizar en qué medida los precios establecidos por la Orden de 13 de enero de 1995 cumplían estas previsiones.

4.20 En la memoria económico-financiera justificativa de los precios, a la que se refiere el artículo 26 de la Ley 8/1989, se detalla al proceso seguido por el INM para estimar el coste unitario de los diversos productos o servicios. El Tribunal considera que las estimaciones realizadas por el INM carecían de rigor, debido a la inexistencia de una contabilidad de costes que le permitiera conocer el coste por servicios o de un inventario contable que le permitiera, al menos, determinar el valor de las amortizaciones y, con ello, el gasto total por ejercicio.

4.21 Una vez estimado el coste unitario, el INM se fijó como objetivo cubrir con el precio sólo una parte del coste, fijando unos porcentajes de recuperación para cada servicio o producto. El cuadro 5 presenta el precio unitario de cada uno de éstos y el porcentaje de recuperación de los costes. Según puede apreciarse en dicho cuadro, el porcentaje de recuperación de costes establecido es muy bajo en todos los casos. No obstante, la Orden de 13 de enero de 1995 fija también coefi-

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

cientes multiplicadores de los precios que los incrementan atendiendo a determinados factores. Destaca, a este respecto, la aplicación de un coeficiente multiplicador de 6 para las televisiones nacionales, en atención al uso comercial que las mismas hacen de la información suministrada por el INM; si bien luego se aplican unos descuentos de tanta importancia que los precios teóricos apenas se cobran.

CUADRO 5

Porcentaje de recuperación de costes vía precio

ACTIVIDAD	PRECIO UNITARIO	RECUPERACIÓN DE COSTES (%)
Idio	101	5
Producto estándar meteorológico	762	15
Producto de radar	1.000	20
Producto de sondeo	1.000	10
Producto de descargas eléctricas	1.000	10
Servicios de valor añadido	850	15

4.22 Según el INM, los precios bajos se establecieron siguiendo las recomendaciones de la Organización Europea para la Coordinación de la Actividad Comercial de Servicios Meteorológicos Europeos (ECOMET), fundamentando este proceder en el interés público que caracteriza a la generalidad de los servicios meteorológicos que presta. Este argumento, sin embargo, no parece admisible ya que las razones de interés público pueden atenderse, como de hecho se hace en algunos casos en la propia Orden, discriminando según los destinatarios y no de forma generalizada reduciendo todos los precios. En efecto, la Orden determina que:

a) El suministro de datos y productos y la prestación de servicios meteorológicos a entes u órganos de la Administración General del Estado para el cumplimiento de fines o actividades de servicios públicos dirigidas a la protección de vidas humanas, la seguridad de las personas o la defensa nacional no están sujetos al pago de precios.

b) El acceso a los datos y productos meteorológicos del INM por los organismos o entes dedicados a la investigación y educación, para sus actividades no comerciales, sólo da lugar al pago de determinados gastos administrativos.

4.23 La citada Orden establece, además, dos posibilidades de rebajar los precios por razones de interés público:

a) Una reducción del 25%, cuando se trata de organismos y centros oficiales dependientes de las diferentes Administraciones Públicas y sin ánimo comercial.

b) Una reducción del 90%, en el caso de los medios de comunicación social, por el suministro diario de determinados productos y servicios para su difusión al público.

4.24 La política de precios descrita en los puntos anteriores, junto a la falta de facturación de determinados servicios (como se indicará en el punto 4.26), explican la escasa importancia relativa de los ingresos por precios públicos en relación con los gastos del INM. En el ejercicio de 1995, los ingresos por este concepto ascendieron a 42,1 millones de pesetas, lo que representa un 0,4% del total de gastos del Instituto. Este porcentaje se situó en el 1,25% en 1996, ejercicio en el que los ingresos por precios públicos se situaron en 121,2 millones de pesetas⁷.

4.25 Los Servicios Centrales del INM y los Centros Meteorológicos Territoriales eran los encargados de realizar la facturación por el suministro de datos o la prestación de servicios, haciéndose efectivos los ingresos en la cuenta de «Precios públicos» [véase, más adelante, el punto 4.40 c)]. En el anexo 3 se presenta un detalle de la facturación realizada en 1995 y 1996. Los trabajos de fiscalización en esta área pusieron de manifiesto diversas deficiencias que se exponen en los puntos que vienen a continuación.

4.26 En el periodo fiscalizado, los Servicios Centrales habían suscrito sendos contratos con Televisión Española S.A. y con Telemadrid regulando el suministro de datos y productos junto a la prestación de servicios para su difusión al público. Según información facilitada por el INM, ningún contrato de esta naturaleza se suscribió en 1995 ó 1996 con Antena 3 Televisión, Telecinco, Radio Nacional de España y la Agencia EFE. Los Servicios Centrales facilitaron datos y servicios a esos medios de forma gratuita, lo cual supone un incumplimiento de lo dispuesto en la Orden Ministerial de 13 de enero de 1995 además de un trato discriminatorio respecto de aquellos a los que se facturó el servicio.

4.27 El Tribunal ha analizado una muestra de la facturación realizada en los Servicios Centrales y en los Centros Meteorológicos Territoriales de Madrid y Castilla-La Mancha y de Castilla y León. Del estudio realizado se concluye que el INM aplicaba correctamente los precios y descuentos establecidos en la Orden de 13 de enero de 1995, incurriendo en algunos errores, de escasa cuantía, en la repercusión del IVA. Sin embargo, el catálogo de datos, productos y servicios de valor añadido, elaborado en 1994 con la finalidad de determinar las prestaciones a facilitar por el INM y que servía de base a la facturación, no contenía todos los productos ofertados ni se ajustaba al detalle de precios que figura en el anexo de la Orden Ministerial de 13 de enero de 1995. Como

consecuencia de ello, la aplicación de las tarifas por los Centros Territoriales no obedecía, en algunos casos, a criterios uniformes.

4.28 Según las normas internas de atención a los usuarios, el suministro de datos requiere el ingreso previo de su importe. Pese a ello, en el curso de la fiscalización se detectó la existencia de algunos deudores, lo que pone de manifiesto que, al menos en estos casos, la prestación del servicio incumplió dicha norma procedimental interna.

Servicio de ayuda a la navegación aérea

4.29 En la prestación del servicio global de ayudas a la navegación aérea intervienen en España los siguientes organismos: AENA, el INM, el Ministerio de Defensa y la Dirección General de Aviación Civil. Cada uno de ellos desarrolla una serie de servicios de ayuda a la navegación aérea, dentro de sus competencias y con cargo a sus presupuestos.

4.30 AENA, por medio de la tarifa de ruta abonada por las compañías aéreas, que gestiona y cobra a través de EUROCONTROL, es el Ente encargado de recuperar la totalidad de los costes del sistema. Hasta 1994, AENA reintegraba al Tesoro Público el importe de los costes en que incurría el Ministerio de Defensa en la prestación del servicio de navegación aérea que le correspondía. No sucedía lo mismo con los costes correspondientes a los servicios prestados por la Dirección General de Aviación Civil y por el INM.

4.31 A partir de 1995, AENA debía también reintegrar al Tesoro los costes incurridos por la Dirección General de Aviación Civil y el INM, conforme se estableció en el «Acuerdo en materia económica» suscrito entre el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y AENA el 27 de diciembre de 1995. Dicho acuerdo establecía que:

a) AENA debía ingresar anualmente en el Tesoro Público el coste de los servicios que el INM y la Dirección General de Aviación Civil prestan en materia de ayuda a la navegación aérea. El ingreso se haría de la siguiente manera: un 35% de la estimación anual del ejercicio, en el mes de mayo; otro 35%, en el mes de diciembre; y la liquidación final, una vez conocida la cifra real de costes, en el mes de marzo del año siguiente.

b) Del importe a ingresar en el Tesoro, AENA debía detraer los costes de los vuelos exonerados de la tarifa de ruta.

c) AENA debía detraer también el déficit de funcionamiento de las unidades de navegación deportiva de la Sociedad Española para las Enseñanzas Aeronáuticas S.A.(SENASA). Dicho importe se transferiría a la citada sociedad.

4.32 El coste para el INM del servicio de ayuda a la navegación aérea, cuyo detalle para los ejercicios

de 1995 y 1996 se recoge en el cuadro 6, se calculaba por el Instituto siguiendo las normas y clasificación establecidas por EUROCONTROL. Ante la ausencia de una contabilidad de costes, el INM calculaba el gasto total por cada concepto (personal, mantenimiento, suministros, etc...) y lo clasificaba, en función de diversos parámetros, en «aeronáutico», «no aeronáutico» y «mixto». El coste del servicio a la navegación aérea se obtenía sumando al «gasto aeronáutico» la parte proporcional del mixto.

CUADRO 6

Coste del servicio de ayuda a la navegación aérea prestado por el INM

CONCEPTO	1995	1996
1. Personal	2.625.870	2.701.728
2. Mantenimiento	415.363	343.354
3. Gds. combustible, electricidad y comunicaciones	427.985	381.356
4. Otros gastos	801.736	762.168
5. Amortizaciones de equipos	477.585	539.821
6. Amortizaciones de edificios	59.734	62.667
7. Amortizaciones de otros bienes	-	-
8. Intereses	801.349	528.689
TOTAL	5.309.621	5.319.703

4.33 El Tribunal ha analizado los gastos por concepto calculados por el INM para determinar el coste del servicio de ayuda a la navegación aérea. Del estudio se concluye que la cifra de costes calculada por el INM no refleja la realidad de los costes del servicio. En efecto:

a) En primer lugar, la carencia de una contabilidad de costes impidió al INM calcular, sobre bases racionales, el importe real del coste del servicio de ayuda a la navegación aérea.

b) El coste de personal atribuido en 1995 a dicho servicio fue calculado a partir de unos datos facilitados al INM por el Servicio Informático del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Según estos datos, el gasto total de personal del Instituto en el citado ejercicio se elevó a 4.788,3 millones de pesetas, importe superior en 70,7 millones al reflejado en la liquidación presupuestaria del ejercicio. Además, el INM incrementó indebidamente dicha cifra en 264,2 millones de pesetas, importe de las cuotas de Seguridad Social, MUFACE y Derechos Pasivos de trabajadores (pese a que la cifra de gasto total se refería al importe bruto, incluyendo, por tanto, las cuotas señaladas). En 1996, y como consecuencia de la reestructuración de los departamentos ministeriales, el Servicio de Informática no facilitó al INM los datos de remuneraciones del personal, por lo que ésta calculó el gasto de 1996 aplicando un incremento porcentual sobre el del ejercicio anterior.

⁷ El importe de los ingresos en ambos ejercicios incluye el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) repercutido.

c) En 1995, los gastos de becas, que ascendían a 20,9 millones de pesetas, se incluyeron por duplicado (en el concepto 1 «personal» y en el 4 «otros gastos»).

d) Al no contar el INM con un inventario de su inmovilizado, las amortizaciones se calculaban utilizando como base un inventario elaborado en 1992, que se actualizaba cada año por la persona encargada de calcular los costes del servicio de ayuda a la navegación aérea y con este fin exclusivo. De las comprobaciones realizadas se concluye la escasa representatividad de este inventario, que no incluía la totalidad de los elementos del inmovilizado adscrito al INM y, en cambio, incluía otros que eran propiedad de otras entidades. Además, presentaba importantes deficiencias en la valoración de los elementos.

e) La falta de representatividad del inventario afectaba también a la determinación de los intereses. Éstos, de acuerdo con las normas de EUROCONTROL, se calculaban aplicando el tipo establecido por cada Estado (en España el 9%) al valor del capital invertido en activo fijo, equivalente al valor del inmovilizado neto.

4.34 En diciembre de 1995, AENA ingresó en el Tesoro Público 4.658 millones de pesetas en concepto de estimación de la liquidación del ejercicio de 1995, que finalmente ascendió a 4.497 millones de pesetas. Al importe de costes del INM se sumó el coste de la Dirección General de Aviación Civil, 615,1 millones, y se detrajeron el de los vuelos exonerados, 1.192,8 millones de pesetas, y el déficit de SENASA, 234,9 millones de pesetas.

4.35 En diciembre de 1996, AENA ingresó en el Tesoro 3.052,4 millones de pesetas, importe correspondiente al 70% de los costes estimados para 1996 menos la liquidación definitiva del ejercicio de 1995. Con ello, incumplió el Acuerdo citado en el punto 4.31, que le obligaba a abonar en el mes de mayo un primer plazo del 35% de la estimación de 1996.

Financiación de proyectos de investigación

4.36 Como ejecutor de proyectos de investigación y desarrollo, el INM acudía a las convocatorias de ayudas convocadas bien por la Unión Europea, en el marco del Programa de Investigación de I+D, o bien por la CICYT, en el marco del Programa Nacional de I+D sobre el Clima.

4.37 La Unión Europea concedió al INM ayudas, por importe de 4,9 millones de pesetas en 1995 y de 11,4 millones en 1996, para la ejecución de once proyectos de investigación. Los ingresos en las cuentas del INM por estas ayudas se transfirieron posteriormente al Tesoro Público, sin que generaran crédito en los presupuestos del Instituto.

4.38 Por su parte, entre 1994 y 1996 la CICYT otorgó ayudas a siete proyectos de investigación presentados por el INM, consistentes en la realización de

determinados proyectos de I+D y la adquisición de equipamiento científico-técnico. El montante concedido ascendió a 4,8 millones de pesetas en 1994, 17,2 millones en 1995 y 50 millones en 1996.

4.39 Las subvenciones asignadas por la CICYT con cargo a los créditos de la Sección 18⁸ fueron ingresadas por el Tesoro en una cuenta corriente abierta por el INM con dicha finalidad (véase punto 4.40 b). Desde ella se efectuaron luego los pagos relacionados con los proyectos de investigación. En 1995, los ingresos recibidos ascendieron a 4,8 millones de pesetas mientras que los pagos, que se tramitaron extrapresupuestariamente, sumaron 2,5 millones de pesetas.

C. Tesorería

4.40 En el periodo fiscalizado, el INM era titular de 20 cuentas bancarias, cuyo saldo conjunto al 31/12/1995 ascendía a 149,2 millones de pesetas. En el anexo 4 se presenta la información más relevante de estas cuentas. Según se desprende del anexo, diecisiete de estas cuentas se encontraban abiertas en el Banco de España y las tres restantes en una entidad financiera privada. Su finalidad era la siguiente:

a) Dieciséis de las cuentas abiertas en el Banco de España (que pertenecían a la agrupación «Tesoro Público-Provisión de fondos») estaban destinadas al pago, en los Servicios Centrales y en los Centros Meteorológicos Territoriales, de gastos mediante el sistema de «anticipos de caja fija».

b) La cuenta restante de las abiertas en el Banco de España (denominada «Especial Tesoro Público») canalizaba los ingresos procedentes de las subvenciones asignadas por la CICYT, a las que se ha hecho referencia en el punto anterior. Desde ella se efectuaba el pago de los gastos que se financiaban con cargo a dichas subvenciones.

c) Las tres cuentas abiertas en una entidad financiera privada eran cuentas restringidas de recaudación. La denominada «Precios públicos» estaba destinada a recoger los ingresos derivados de las ventas y la prestación de servicios por el INM. La titulada «Ingresos del exterior» se utilizaba para recaudar tanto los ingresos en moneda extranjera procedentes de la Red Europea de Apoyo al Clima como los derivados de los acuerdos comerciales con organismos meteorológicos internacionales. Por último, la cuenta denominada «Proyectos con financiación europea» recogía los ingresos de la Unión Europea destinados a financiar proyectos de investigación. Esta última, cuya apertura se autorizó en diciembre de 1995, no estuvo operativa hasta 1996.

4.41 Las actuaciones fiscalizadoras han puesto de manifiesto que las cuentas restringidas de recaudación

⁸ Aplicación presupuestaria 18.13.542A.780.

se utilizaron en condiciones distintas a las reguladas en la normativa que regía este tipo de cuentas y a las establecidas en la correspondiente autorización de apertura concedida por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Así:

a) En la cuenta «Ingresos del exterior» se abonaron, durante 1995 y parte de 1996, ayudas correspondientes a proyectos de investigación financiados por la Unión Europea, en contra de lo dispuesto expresamente en la autorización de apertura. Además, la cuenta registró, a lo largo del ejercicio de 1995, trece ingresos que deberían haberse abonado en la cuenta «Precios públicos».

b) Con cargo a la cuenta «Precios públicos» se efectuó el pago a la Agencia Tributaria de las liquidaciones trimestrales del IVA, a pesar de que la autorización de apertura de la cuenta prohibía que se realizasen pagos con cargo a la misma.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones señalan que el INM ha solicitado aclaración al respecto a la Intervención Delegada del Ministerio de Medio Ambiente y a la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda, sin haber obtenido contestación definitiva hasta el momento. Sin embargo, las consultas planteadas por el INM, que se adjuntan a las alegaciones, se refieren a la posible sujeción al IVA de determinados productos del INM; asunto que no guarda relación con lo expuesto en este inciso del Informe.

c) No se traspasó con una periodicidad quincenal el saldo de estas cuentas al Tesoro. En el ejercicio de 1995, sólo se efectuaron dos traspasos al Tesoro desde la cuenta «Precios públicos» y sólo uno desde la cuenta «Ingresos del exterior». En estos tres casos, el importe traspasado fue inferior al saldo existente a la fecha del traspaso.

Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones tratan de justificar la falta de traspaso quincenal de los saldos de estas cuentas al Tesoro Público basándose en la aplicación de criterios subjetivos de las unidades gestoras de las cuentas. Sin embargo, la autorización de apertura de estas cuentas, concedida por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, no admite que los traspasos, que deben ser automáticos, puedan ser interrumpidos por ningún tipo de decisión.

4.42 El INM no informó al Tribunal de la existencia de otra cuenta, abierta en el Banco de España, distinta de las anteriores. El titular de la misma era el «Boletín de la Organización Meteorológica Mundial. Edición española. Instituto Nacional de Meteorología» y su saldo ascendía a 123.808 pesetas al 31/12/1995. El Tribunal tuvo conocimiento de esta cuenta por el informe de control financiero del INM correspondiente al ejercicio de 1995 realizado por la Intervención delegada.

4.43 Según la documentación facilitada por el INM, el origen de la cuenta mencionada en el punto anterior era un acuerdo suscrito por el INM con la Organización Meteorológica Mundial. En ella se ingresaban tanto los fondos procedentes de la citada organización como los derivados de ventas del boletín, pagándose desde ella los gastos correspondientes a la traducción, publicación y edición de la versión española del mismo. El Tribunal no ha podido disponer, sin embargo, del registro auxiliar de la cuenta, ni de la totalidad de los extractos bancarios del ejercicio de 1995, ni de los justificantes de los pagos realizados con cargo a la misma; documentos que fueron oportunamente solicitados y reiterados al INM. Por ello, el Tribunal no puede emitir una opinión sobre la procedencia de los ingresos y pagos efectuados a través de la cuenta, que no figuran registrados en la contabilidad.

4.44 El Interventor General del Estado, mediante escrito de 11 de noviembre de 1998, remitió a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal el resultado de la inspección monográfica realizada por la Inspección General de Servicios del Ministerio de Medio Ambiente sobre la citada cuenta, por si pudiera dar lugar a la exigencia de responsabilidad contable. Con fecha 2 de marzo de 1999 la citada Sección de Enjuiciamiento dictó un Auto por el que decidió iniciar el oportuno procedimiento jurisdiccional de reintegro por alcance, al observar indicios de alcance de caudales o efectos públicos en los hechos descritos.

V. ANÁLISIS DEL ÁREA DE INFORMÁTICA

5.1 Hasta 1995, la responsabilidad de la gestión informática estaba asignada al «Área de Informática y Comunicaciones», integrada en la Subdirección General de Desarrollo Meteorológico. La reestructuración que tuvo lugar en 1996 distribuyó estas tareas entre dos Subdirecciones diferentes. La informática técnica fue asignada a la nueva Subdirección General de Redes, Sistemas y Producción Meteorológica y, dentro de ésta, al Área de Informática y Comunicaciones. Por su parte, la informática de gestión fue atribuida al nuevo Servicio de Sistemas de Información e Informática de Usuarios, adscrito a la Unidad de Apoyo que dependía de la Dirección General*.

5.2 Bajo el nombre de informática técnica se entiende recogido todo lo relativo a los equipos y sistemas informáticos (excluidos los componentes informáticos asociados a determinados sistemas meteorológicos y entornos funcionales) utilizados para la realización de los productos que elabora el INM. El Área de Informática y Comunicaciones se ocupa del mantenimiento y explotación de dichos sistemas informáticos y de las comunicaciones y está organizada en tres Servicios: Comunicaciones, Informática (encargada del mantenimiento) y Explotación*.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

5.3 El análisis de la dimensión de la plantilla asignada al área ha dado los siguientes resultados:

a) En 1995, el número de personas destinadas en el Área de Informática ascendía a 97, lo que suponía el 6,1 % del total de la plantilla del INM*.

b) El 69% del personal no pertenecía a cuerpos con especialidad informática. Además, sólo un 37% pertenecía a cuerpos de los grupos A o B.

5.4 El Tribunal ha analizado el funcionamiento del Servicio de Explotación, al que estaban adscritas 53 personas. Las actuaciones fiscalizadoras se centraron, en concreto, en el sistema de turnos que, siendo necesario para mantener operativo durante las 24 horas el Centro de Proceso de Datos, explica según el INM el elevado número de personas destinado en este Servicio. Las comprobaciones efectuadas han permitido constatar que la capacidad operativa del Servicio no se resiente durante los tres meses al año (de julio a septiembre) en que los turnos se reducen de siete a cinco. Por este motivo, el Tribunal considera que el INM debería analizar la posibilidad de reducir los turnos durante todo el año, y reasignar el personal sobrante a otras dependencias del Instituto, especialmente al área de informática de gestión*.

5.5 La plantilla asignada a la informática de gestión del INM era de sólo seis personas. Esta dotación de personal es, a juicio del Tribunal, insuficiente para poder asumir el control eficaz del parque informático del INM que, sólo en los Servicios Centrales, disponía de alrededor de 300 ordenadores personales.

5.6 En 1995, una parte muy importante de las inversiones del INM se destinó a la adquisición de equipos informáticos, como consecuencia de la creciente importancia de la tecnología en la producción meteorológica. Del total de inversiones de 1995, el 98,5% se destinó a informática técnica y el resto a microinformática de gestión. Esta distribución tan desigual parece excesiva, dada la carencia de recursos de la informática de gestión y el elevado nivel de deficiencias que padecía. Así:

a) El parque microinformático presentaba un elevado nivel de obsolescencia, con 72 equipos con procesadores iguales o inferiores a 286.

b) La memoria RAM media de los equipos se situaba en 7 MB, muy por debajo de lo que habría considerarse memoria mínima.

c) Igualmente se ha constatado un nivel similar de obsolescencia en los equipos periféricos (impresoras, «scanners», etc...).

d) Cerca de la mitad de los equipos no estaban conectados en red.

5.7 El Tribunal ha analizado también los programas informáticos instalados para la informática de gestión. En el estudio realizado se han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) Existía una gran dispersión en los sistemas operativos instalados ya que, en contra de lo señalado en las alegaciones, funcionaban cinco sistemas distintos.

b) Se producían incumplimientos en la utilización de licencias, habiéndose cargado ciertas aplicaciones en un número de equipos muy superior al de licencias contratadas.

c) Existía una ausencia de control del Servicio de Sistemas de Información en cuanto a las aplicaciones cargadas en los equipos. Se ha comprobado que había usuarios que cargaban por su cuenta y sin licencia aplicaciones en los ordenadores personales.

d) La aplicación «control presupuestario y seguimiento de expedientes» había sido realizada por una empresa exterior, sin que figurase explicada en los antecedentes y expedientes analizados la imposibilidad de que esta aplicación hubiera podido ser desarrollada con personal propio. Asimismo, se han detectado en la aplicación significativas deficiencias, especialmente en cuanto a su gran rigidez y limitaciones para la introducción de las fases presupuestarias y a la imposibilidad de emitir los listados necesarios para la gestión presupuestaria. Estas deficiencias se agravan por el hecho de que, al no haber sido elaborada la aplicación por personal del INM, existen grandes dificultades para introducir cambios.

e) La aplicación informática del «inventario de equipos» analizado en el punto 2.3 del Informe había sido elaborada por el propio INM, pero no por el personal de informática sino por el de la Sección de Programación y Control de Mantenimiento. También en este caso se han constatado deficiencias. Las más importantes son: que la instalación estuviera realizada en dos equipos obsoletos (procesador 386 con 2 MB de memoria RAM); la rigidez de la aplicación, que admite con gran dificultad las modificaciones necesarias; y la frecuencia con que genera errores en los listados que emite (deficiencia que provocó muchos problemas en la información que fue facilitada a este Tribunal)*.

f) En lo relativo a la seguridad de los programas informáticos, no existía prácticamente ninguna actuación de control del Servicio sobre los usuarios. Era incluso frecuente que los ordenadores no tuvieran instalada ninguna aplicación de «antivirus». Esta situación ha tenido consecuencias graves en varias ocasiones, como la sufrida por la unidad encargada de la aplicación de almacén que, por dos veces, perdió todos los datos del disco duro por esta causa.

VI. CONCLUSIONES

A. Respecto al control interno

6.1 En el periodo fiscalizado, el INM no contaba con un inventario detallado de los bienes que utilizaba para el desarrollo de sus actividades. Tampoco disponía de sistemas alternativos para el conocimiento, registro y custodia de los mismos.

6.2 El INM no ejercía un adecuado control de los inmuebles que utilizaba. Su elevado número (142), su dispersión y la diversidad de titulares de los mismos y de las situaciones en que se encontraban hubiesen aconsejado, no obstante, un registro y control adecuados. El Instituto carecía de documentación acreditativa de la propiedad o régimen de utilización de 36 inmuebles, un 26% de los utilizados.

6.3 En las dos cuentas bancarias de recaudación que estuvieron abiertas en 1995 no se realizaron conciliaciones periódicas. El saldo de las mismas no se reflejaba en el Estado de Situación de Tesorería ni existían libros registros auxiliares de las cuentas.

B. Respecto al análisis presupuestario

6.4 El INM gestionaba el programa 551B «Meteorología», cuyas obligaciones reconocidas ascendieron en 1995 a 10.367,3 millones de pesetas. El grado de ejecución de este programa en ese ejercicio fue muy elevado, el 95%.

6.5 En el análisis de la ejecución presupuestaria se han puesto de manifiesto deficiencias en la imputación de algunos gastos. Se ha observado asimismo el incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria (artículo 63 del TRLGP), al haber aplicado al ejercicio de 1995 gastos devengados en ejercicios anteriores y haber trasladado al ejercicio de 1996 la aplicación de gastos de 1995.

6.6 El INM no realizaba una adecuada presupuestación por objetivos, ya que no se habían definido los objetivos del programa presupuestario ni, por consiguiente, los indicadores para evaluar al grado de consecución de los mismos.

C. Respecto a la auditoría de regularidad

Auditoría de los gastos

6.7 Durante el periodo fiscalizado, se ubicaban viviendas en varias unidades del INM que eran utilizadas por su personal, sin que existiese norma alguna que amparase esta utilización. Además, el Instituto no consideró el disfrute de estas viviendas como una retribución en especie ni, en consecuencia, cumplió las obligaciones tributarias correspondientes.

6.8 El alquiler satisfecho entre 1991 y 1997 por uno de los pisos en que se ubicaba el Centro Meteorológico Territorial de Aragón, La Rioja y Navarra, ubi-

cado en Zaragoza, era superior al que se pagaba habitualmente en la zona por un piso de similares características. Así se desprende del certificado emitido por el Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Zaragoza y del nuevo contrato de arrendamiento suscrito en 1997.

6.9 El INM contaba con un colectivo de 4.120 colaboradores que efectuaban tareas de observación y recogida de datos meteorológicos en las redes sinópticas y climatológicas. Estos colaboradores recibían del Instituto unas gratificaciones anuales que oscilaban entre las 10.000 y las 145.000 pesetas. La contratación de estos colaboradores, que se realizaba por los Centros Meteorológicos Territoriales, no respondía a un análisis de las necesidades del servicio. Además, esta contratación no estaba regulada en la normativa interna del INM ni era controlada por los Servicios Centrales.

6.10 El Instituto abonó con retraso determinadas cuotas y aportaciones a organismos internacionales. Ello supuso, en algunos casos, el pago de intereses de demora, que ascendieron en 1995 a 33 millones de pesetas y a 21 millones en 1996.

6.11 En el análisis de una muestra de expedientes de contratación administrativa se pusieron de manifiesto diversos incumplimientos de la normativa, especialmente en materia de plazos de ejecución y de presentación de las garantías definitivas.

Auditoría de los ingresos

6.12 La Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 10 de diciembre de 1990 estableció, por vez primera, precios por el suministro de información meteorológica por el INM a los medios de comunicación social para su difusión al público. Sin embargo, el INM no adoptó, durante el tiempo de vigencia de la norma (hasta enero de 1995), medida alguna para su aplicación y continuó prestando los servicios de forma gratuita.

6.13 El INM no disponía de una contabilidad de costes que le permitiera conocer el coste por servicios o de un inventario contable que le permitiera, al menos, determinar el valor de las amortizaciones y, con ello, el gasto total por ejercicio. Por estos motivos, las estimaciones de costes realizadas por el Instituto para determinar el coste unitario de los productos, cuyo precio se fijó en la Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de 13 de enero de 1995, carecían de un mínimo rigor.

6.14 En el establecimiento de los precios de cada producto o servicio, el INM se fijó como objetivo cubrir únicamente una parte de su coste, entre el 3% y el 20% según productos. El Instituto fundamenta este proceder en el interés público que caracteriza a la generalidad de los servicios meteorológicos que presta. Sin embargo, este argumento no parece admisible, ya que las razones de interés público pueden atenderse, como

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

de hecho se hace en algunos casos en la Orden reguladora de los precios, discriminando según los destinatarios y no reduciendo de forma generalizada todos los precios. Como consecuencia del carácter gratuito de gran parte de los servicios prestados por el INM, de la importancia de los descuentos aplicados en determinados supuestos y del bajo nivel de recuperación de los costes, los ingresos públicos obtenidos por el Instituto representan un porcentaje muy escaso en comparación con sus gastos (el 0,4% en 1995 y el 1,25% en 1996)

6.15 Durante 1995 y 1996, el INM continuó suministrando información sin haber suscrito el correspondiente contrato con diversos medios de comunicación social y, por tanto, de forma gratuita. Esto supuso un incumplimiento de lo dispuesto en la Orden Ministerial de 13 de enero de 1995, además de un trato discriminatorio respecto de los medios de comunicación social a los que se facturaba el servicio.

6.16 La determinación del coste del servicio de ayuda a la navegación aérea prestado por el INM presentaba importantes deficiencias, de forma que no reflejaba la realidad de los costes del servicio prestado. Ese coste debe ser reintegrado por AENA al Tesoro Público a partir de las estimaciones que le proporciona el INM. Por ello, las deficiencias de los cálculos del Instituto repercuten sobre los ingresos que AENA realiza en el Tesoro por este concepto.

Tesorería

6.17 Las dos cuentas resringidas de recaudación que estuvieron en funcionamiento en 1995 se gestionaron en condiciones diferentes a las establecidas en la normativa que los regulaba y en las correspondientes autorizaciones de apertura. En concreto, se registraron en ellas pagos no permitidos y sus saldos no fueron traspasados quincenalmente al Tesoro.

6.18 El Tribunal no pudo disponer de la documentación relativa a una cuenta abierta en el Banco de España a nombre de «Boletín de la Organización Meteorológica Mundial. Edición española. Instituto Nacional de Meteorología». En consecuencia, no puede emitir una opinión sobre la procedencia de los ingresos y pagos efectuados a través de la misma, los cuales no figuran en la contabilidad.

D. Respecto al análisis del Área de Informática

6.19 La evaluación de la gestión del Área de Informática del INM ha mostrado insuficiencias, tanto en la distribución y cualificación del personal, como en la calidad de los equipos informáticos de gestión. Se ha observado asimismo defectos en los programas utilizados en la gestión económica *

VII. RECOMENDACIONES

7.1 El INM debe diseñar e implantar las medidas necesarias para fortalecer su control interno. En especial, se recomienda adoptar las siguientes medidas:

a) Elaborar un inventario completo y valorado de todos los bienes que administra, tanto para la mejor gestión de los mismos como para poder tener una base adecuada en el cálculo de los costes en que incurre en la prestación de servicios.

b) Implantar un adecuado sistema de contabilización, supervisión y seguimiento de todas las cuentas bancarias, estableciendo para ello los registros auxiliares que resulten necesarios y realizando las oportunas conciliaciones de saldos.

7.2 La gestión presupuestaria debe mejorar los defectos e insuficiencias expuestos en este Informe. De un modo especial, debe establecerse una adecuada presupuestación por objetivos. Para ello, deben definirse los objetivos e indicadores del programa presupuestario 551B y el INM debe establecer un sistema adecuado de seguimiento.

7.3 El INM debe introducir mejoras en el procedimiento de gestión del pago de las contribuciones a los organismos internacionales, para evitar las penalizaciones por el retraso en su abono.

7.4 El Ministerio de Medio Ambiente debería replantear el tratamiento contable, económico, legal y contractual de los ingresos que obtiene el INM por sus productos y servicios. En concreto se recomienda la aplicación de las siguientes medidas:

a) Establecer un sistema de contabilidad analítica que permita determinar con exactitud el coste de los diferentes productos y servicios.

b) Situar los precios de los distintos productos y servicios en niveles que permitan cubrir sus costes, en cumplimiento de la Ley 8/1989, de tasas y precios públicos.

c) Establecer una relación clara y sencilla de descuentos, bonificaciones o exenciones a determinados clientes que esté amparada exclusivamente en los motivos contemplados en la Ley 8/1989 (razones sociales, benéficas, culturales o de interés público).

d) Regular contractualmente el suministro de productos y la prestación de servicios a todos los grandes clientes, como los medios de comunicación.

7.5 El INM debería mejorar la gestión informática, especialmente en el área de informática de gestión.

Madrid, 21 de diciembre de 1999.—El Presidente,
Ubaldo Nieto de Alba.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Contenido
1	Número de equipos informáticos registrados en dos Centros Territoriales.
2	Gastos atribuibles al INM del programa 511D. Ejercicio de 1995.
3	Estructura del programa presupuestario 551B «Meteorología».
4	Personal del INM al 31/12/1995.
5	Porcentaje de recuperación de costes vía precio.
6	Coste del servicio de ayuda a la navegación aérea prestado por el INM.

ANEXOS

Cuadro	Contenido
1	Inmuebles utilizados por el INM.
2	Liquidación Presupuestaria. Sección 17, Servicio 16, Programa 551B. Ejercicio de 1995.
3	Ingresos por Precios públicos.
4	Cuentas bancarias a nombre del INM.

ANEXO 1

Inmuebles utilizados por el INM

UNIDAD ADMINISTRATIVA	PROPIEDAD DEL ESTADO Y ADESCRITO AL INM	M ² DE DEFENSA Y AENA	ARRENDADOS	CEDIDO EL USO	NO DOCUMENTADO	TOTAL
CMT Y SSCC	11	0	3	1	3	18
OM	14	1	1	2	23	41
OMA	2	31	0	0	0	33
OMD	0	25	0	0	0	25
ALMACÉN	2	0	1	0	3	6
EDIFICIO ABANDONADO	0	0	1	0	1	2
SUBTOTAL EDIFICIOS	29	57	6	3	30	125
SOLAR DELRADAR	2	0	3	4	5	14
OTROS SOLARES	2	0	0	0	1	3
SUBTOTAL SOLARES	4	0	3	4	6	17
TOTAL	33	57	9	7	36	142
TOTAL (%)	23	40	6	5	26	100

Fuente: Elaboración propia

CMT: Centro Meteorológico Territorial.

OM: Observatorio Meteorológico.

OMA: Oficina Meteorológica Aeronáutica.

OMD: Oficina Meteorológica de Defensa (en bases aéreas, bases navales y helipuertos militares).

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

ANEXO 3

Ingresos por precios públicos

UNIDAD	1995	1996
Cast. Central	11.688.825	48.065.704
Andalucía Occidental	4.507.378	8.034.064
Andalucía Oriental	1.758.070	2.382.945
Aragón, La Rioja y Navarra	3.997.569	4.122.458
Baleares	2.271.268	3.751.186
Canarias Occidental	158.420	1.808.394
Canarias Oriental	360.555	1.002.684
Cantabria y Asturias	712.208	3.236.857
Castilla y León	1.613.011	4.770.038
Cataluña	3.695.656	10.947.214
Extremadura	905.644	3.260.767
Galicia	3.618.346	15.077.487
Madrid y Castilla-La Mancha	2.323.480	5.310.046
Murcia	1.080.855	1.570.207
País Vasco	1.017.127	2.185.091
Valencia	2.429.745	5.638.267
TOTAL	42.137.937	121.163.509

ANEXO 4

Cuentas bancarias a nombre del INM

UNIDAD	ENTIDAD	DENOMINACIÓN	SALDO A 31-12-1995
Cast. Central	PRIVADA	Proyectos con financiación europea	0
Cast. Central	PRIVADA	Precios públicos	26.693.157
Cast. Central	PRIVADA	Ingresos del exterior	8.015.195
Cast. Central	B.ESPAÑA	Especial Tesoro Público	2.712.702
Cast. Central	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	59.875.216
Andalucía Occidental	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	3.647.774
Andalucía Oriental	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	3.361.540
Aragón, La Rioja y Navarra	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	3.843.103
Baleares	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	2.196.820
Canarias Occidental	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	4.396.844
Canarias Oriental	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	2.708.698
Cantabria y Asturias	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	3.021.251
Castilla y León	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	5.049.324
Cataluña	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	6.651.748
Extremadura	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	1.361.842
Galicia	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	3.877.414
Madrid y Castilla-La Mancha	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	3.975.894
Murcia	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	1.744.721
País Vasco	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	1.833.376
Valencia	B.ESPAÑA	Provisión de fondos	2.037.921
TOTAL			149.203.882

ANEXO 2

Liquidación presupuestaria. Sección 17, Servicio 16, Programa 551B. Ejercicio de 1995

CONCEPTO	DENOMINACIÓN	CTOS. INICIALES	MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	CTOS. DEFINITIVOS	CTOS. AUTORIZADOS	CTOS. COMPROMETIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS
100	Rebribuciones a altos cargos	7.197.000	0	7.197.000	7.197.000	7.197.000	7.195.674
120	Rebribuciones básicas funcionarios	2.450.160.000	25.000.000	2.475.160.000	2.411.185.132	2.411.185.132	2.385.342.969
121	Rebribuciones complementaria funcionarios	1.674.590.000	73.000.000	1.747.590.000	1.695.248.654	1.695.248.654	1.684.968.376
124	Rebribuciones de funcionarios en prácticas	0	0	0	51.113.663	51.113.663	51.113.663
130	Rebribuciones personal Laboral fijo	622.093.000	(35.000.000)	587.093.000	530.723.096	530.723.096	477.237.101
131	Rebribuciones personal Laboral eventual	3.448.000	0	3.448.000	1.827.144	1.827.144	1.827.144
160	Cuotas sociales	187.779.000	0	187.779.000	187.779.000	187.779.000	174.440.243
Total CAP. 1	Gastos de personal	4.945.267.000	63.000.000	5.008.267.000	4.885.073.689	4.885.073.689	4.782.125.170
200	Arrendamientos terrenos y bienes natur.	0	0	0	254.332	254.332	254.332
202	Arrendamientos edificios y otras constr.	26.000.000	0	26.000.000	21.878.239	21.878.239	21.878.239
204	Arrendamientos de material de transporte	0	0	0	118.133	118.133	118.133
210	Reparac. Infraestructura y bienes natur.	0	0	0	120.672	120.672	120.672
212	Reparación edificios y otras constr.	70.000.000	0	70.000.000	91.055.196	91.055.196	90.807.370
213	Reparación maquinaria instalac. y utillaje	500.000.000	45.000.000	545.000.000	496.214.804	496.214.804	496.214.804
214	Reparación elementos de transporte	1.161.000	0	1.161.000	7.630.426	7.630.426	7.630.426
215	Reparación mobiliario y enseres	2.967.000	0	2.967.000	9.472.244	9.472.244	9.472.244
216	Reparación equipo procesos información	135.000.000	0	135.000.000	101.546.465	101.546.465	98.341.221
219	Reparación otro inmovilizado material	0	0	0	5.963.834	5.963.834	5.963.834
220	Material de oficina	145.701.000	0	145.701.000	90.424.670	90.424.670	88.992.095
221	Suministros	540.290.000	42.900.000	583.190.000	559.302.666	559.302.666	534.927.268
222	Comunicaciones	444.177.000	(45.000.000)	399.177.000	413.210.296	413.210.296	411.623.662
223	Transportes	17.068.000	4.000.000	21.068.000	16.468.896	16.468.896	16.468.896
224	Primas de Seguros	656.000	0	656.000	1.184.107	1.184.107	1.184.107
225	Tributos	0	0	0	1.698.615	1.698.615	1.698.615
226	Gastos diversos	99.320.000	5.000.000	104.320.000	139.494.132	139.494.132	139.494.132
227	Trabajos realizados por otras empresas	225.260.000	6.400.000	231.660.000	208.879.977	208.879.977	201.084.582
Total CAP. 2	Gastos corrientes en bienes y servicios	2.207.600.000	58.300.000	2.265.900.000	2.164.917.704	2.164.917.704	2.126.274.632
480	Transf. Corr. a familias sin fines de lucro	25.000.000	0	25.000.000	20.933.000	20.933.000	20.933.000
490	Transferencias corrientes al exterior	718.000.000	0	718.000.000	710.000.000	710.000.000	710.000.000
Total CAP. 4	Transferencias corrientes	743.000.000	0	743.000.000	730.933.000	730.933.000	730.933.000
620	Inversión nueva asociada func. servicios	1.334.000.000	0	1.334.000.000	1.290.433.087	1.290.433.087	1.182.231.716
630	Inversión de reposición asociada func.ser.	205.000.000	(10.300.000)	194.700.000	174.159.395	174.159.395	125.605.353
640	Inversiones de carácter inmaterial	61.000.000	10.300.000	71.300.000	71.181.110	71.181.110	71.177.677
Total CAP. 6	Inversiones reales	1.600.000.000	0	1.600.000.000	1.535.773.592	1.535.773.592	1.380.014.746
790	Transferencias de capital al exterior	1.348.000.000	0	1.348.000.000	1.348.000.000	1.348.000.000	1.348.000.000
Total CAP. 7	Transferencias de capital	1.348.000.000	0	1.348.000.000	1.348.000.000	1.348.000.000	1.348.000.000
TOTAL		10.843.867.000	121.300.000	10.965.167.000	10.664.697.985	10.664.697.985	10.267.347.548