

Informe 11/96-C

**Gastos de la Dirección General
de Prevención y Extinción de
Incendios y de Salvamentos
de Cataluña**

Ejercicio 1995



**Sindicatura de Comptes
de Catalunya**

En Barcelona, el día 28 de enero de 1997, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor (e.f.), Sr. D. Manuel Cardeña Coma, con la asistencia de los síndicos Sres. D. Manuel Cardeña Coma, D. Josep M. Carreras Puigdengolas, D. Marià Nicolàs Ros, D. Jordi Petit Fontserè, D. Eudald Travé Montserrat, actuando como secretario, el secretario general de la Sindicatura, Sr. D. Ramon Planas Font, y como ponente el síndico Sr. D. Marià Nicolàs Ros, se acuerda aprobar, previa deliberación, el informe de fiscalización 11/96-C sobre gastos de la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios de Salvamentos de Cataluña, ejercicio 1995.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME	7
1.1.1. Objeto y alcance	7
1.1.2. Metodología y limitaciones	7
1.2. INTRODUCCIÓN A LAS ACTUACIONES FISCALIZADAS	8
1.2.1. Estructura y funciones de la DGPEISC	8
1.2.2. Financiación del servicio de bomberos	11
1.2.2. Normativa reguladora	12
2. SITUACIÓN DETALLADA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA DGPEISC	13
2.1. CRÉDITOS INICIALES Y SUS MODIFICACIONES	13
2.2. OBLIGACIONES RECONOCIDAS	15
2.2.1. Gastos de personal	16
2.2.3. Inversiones reales	19
2.2.4. Transferencias corrientes y de capital	20
3. ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE LA CAMPAÑA FORESTAL	21
3.1. DEFINICIÓN DE CAMPAÑA FORESTAL	21
3.2. ANÁLISIS DEL COSTE DE LA CAMPAÑA FORESTAL. 1993-1995 ..	23
3.2.1. Consideraciones generales	23
3.2.2. Análisis de los gastos	24
4. DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN ESTABLECIDO	27
4.1. PERSONAL	27
4.1.1. Formas de acceso del personal	27
4.1.2. Control horario de los parques y brigadas	29
4.2. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	30
4.3. OTROS TEMAS	31
4.3.1. Órdenes de pago a justificar	31
4.3.2. Reconocimiento de deuda	31
5. CONCLUSIONES : OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	32
6. ALEGACIONES	34

ABREVIATURAS Y SIGLAS:

ADOP:	Autorización, Disposición, Obligación y Pago.
ADOP-FM:	ADOP de carácter renovable.
ADOP-J:	ADOP de carácter esporádico.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
DGPEISC:	Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña.
DNI:	Documento Nacional de Identidad.
DOG:	Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.
INEM:	Instituto Nacional de Empleo.
LPGC-95:	Ley de presupuestos de la Generalidad de Cataluña, ejercicio 1995.
MPTA:	Millones de pesetas.
mPTA:	Miles de pesetas.
DM:	Marco alemán.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME

1.1.1. Objeto y alcance

De acuerdo con la normativa vigente, esta Sindicatura de Cuentas emite el presente informe recogiendo el resultado del trabajo de fiscalización llevado a cabo sobre el conjunto de gastos registrados, durante el ejercicio de 1995, en el presupuesto de la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña, dependiente del Departamento de Gobernación de la Generalidad de Cataluña.

Nuestra revisión se ha centrado en los gastos que tienen un peso específico importante dentro del presupuesto de la Dirección General y que son los recogidos en los capítulos I, II y VI. Los datos de los años 1993 y 1994, los cuales nos han sido librados por el Servicio de Gestión Económica, sólo se incluyen a título comparativo, ya que no han sido fiscalizados por nosotros.

Los objetivos de nuestro trabajo han sido básicamente los siguientes:

- Análisis de los gastos realizados y de su tratamiento contable y presupuestario.
- Análisis del cumplimiento de la legalidad vigente aplicable en relación con estos gastos.
- Evaluación de los sistemas de gestión establecidos para el tratamiento de los diferentes tipos de gastos analizados.

1.1.2. Metodología y limitaciones

Nuestra revisión se ha fundamentado en el estudio previo de los sistemas de gestión establecidos y la verificación posterior del funcionamiento general de estos sistemas, mediante la revisión de una muestra de expedientes seleccionados correspondientes a las aplicaciones presupuestarias objeto de nuestro análisis.

No hemos tenido ningún tipo de limitación en cuanto al alcance y aplicación de los procedimientos que hemos creído adecuados en la realización de nuestro trabajo de campo. Hay que destacar que hemos obtenido una colaboración absoluta por parte del ente fiscalizado.

El trabajo de campo se ha llevado a cabo en las dependencias centrales del Departamento de Gobernación de la Generalidad de Cataluña.

En el apartado 2 se incluye la situación detallada del presupuesto inicial de gastos

de la DGPEISC, sus modificaciones y las obligaciones reconocidas para el período 1993-1995.

El apartado 3 recoge el análisis de las actuaciones relacionadas con la llamada "Campaña forestal de verano" y su coste calculado, según datos de la propia DGPEISC, a partir de los presupuestos de gastos del período 1993-1995.

La descripción y evaluación de los sistemas de gestión establecidos en función del tipo de gastos se presenta en el apartado 4 de este informe.

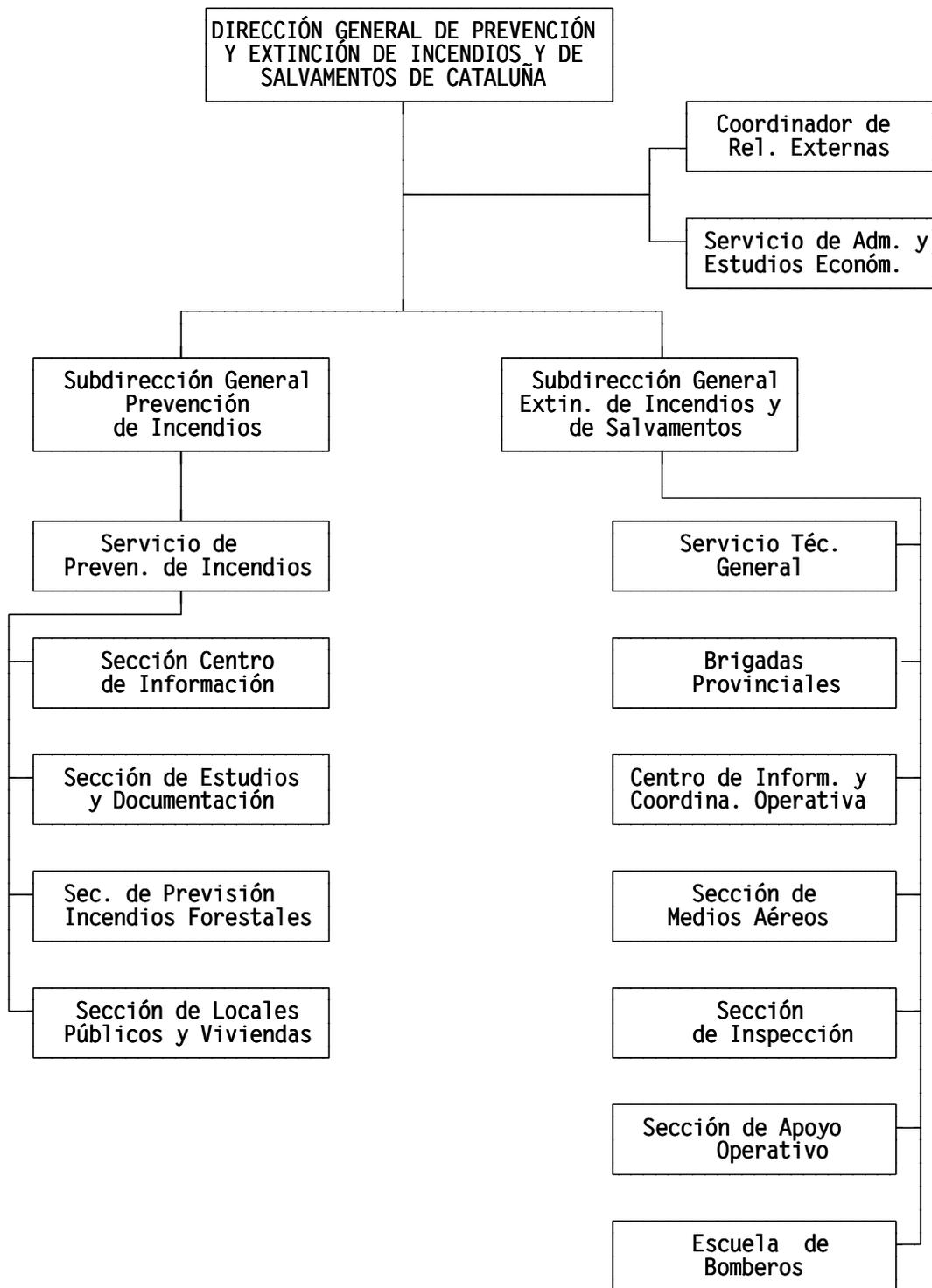
Finalmente, como conclusión del trabajo realizado, el apartado 5 recoge una serie de observaciones y recomendaciones que se han puesto de manifiesto como resultado de nuestra revisión.

1.2. INTRODUCCIÓN A LAS ACTUACIONES FISCALIZADAS

Hasta el año 1980, el Servicio de Extinción y Prevención de Incendios estaba gestionado por las diputaciones, año en que se traspasó a la Generalidad de Cataluña, haciéndose cargo la DGPEISC. Este traspaso de competencias también afectó a los parques de bomberos profesionales dependientes de los ayuntamientos, excepto en el caso de los ayuntamientos de Barcelona, Lérida, Reus y Tarragona que han mantenido las competencias establecidas en el artículo 64.c de la Ley 8/1987, del 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, según la cual los municipios de más de veinte mil habitantes tienen que prestar los servicios de prevención y extinción de incendios. La DGPEISC ha firmado convenios de colaboración con estos cuatro ayuntamientos para coordinar las tareas de prevención y extinción de incendios.

1.2.1. Estructura y funciones de la DGPEISC

Orgánicamente la DGPEISC se estructura de la siguiente manera:



La *Subdirección General de Prevención* tiene las funciones de la prevención de incendios, explosiones y otros siniestros y emergencias, y la protección de bienes y personas en situaciones de emergencia.

De esta Subdirección General depende el Servicio de Prevención de Incendios, el cual se encarga de la elaboración de reglamentos y otras disposiciones legales en materia de prevención de incendios, del asesoramiento en las técnicas de prevención, de la divulgación del peligro de incendios y de las precauciones básicas para evitarlo.

La *Subdirección General de Extinción de Incendios y de Salvamentos* tiene como objetivo principal, la función de dirección en la lucha contra siniestros, estableciendo las directrices, normas e instrucciones necesarias.

De esta Subdirección General dependen el Servicio Técnico General, las Brigadas de Barcelona, Lérida, Tarragona y Gerona y la Escuela de Bomberos de Cataluña, los cuales se organizan como servicios independientes.

El Servicio Técnico General determina las especificaciones técnicas de los materiales, vehículos, etc., evalúa técnicamente las ofertas, recepciona los pedidos supervisando los controles de calidad, y realiza el estudio de mejora y normalización de materiales, entre otras funciones.

Es función de las Brigadas el mando de los parques de bomberos y medios humanos y materiales, el establecimiento de normas e instrucciones para el personal, y la formación básica y permanente de los bomberos.

Los parques de bomberos dependen de las Brigadas, las cuales se encargan del mando de las tareas de extinción de incendios y de salvamento.

El número de parques de bomberos clasificado por Brigadas y por años es el siguiente:

Brigada	1993	1994	1995
Barcelona	51	51	57
Gerona	44	45	49
Lérida	37	37	41
Tarragona	26	27	31
Total	158	160	180

Fuente: Servicio de Gestión Económica.

El número de parques de bomberos, clasificado según el tipo: profesionales, voluntarios o de verano (parques móviles instalados en los meses de mayor riesgo de incendios) durante los años 1993, 1994 y 1995, se muestra a continuación:

Año	Profesionales	Voluntarios	Verano	Total
1993	72	71	15	158
1994	72	72	16	160
1995	73	74	33	180

Fuente : Servicio de Gestión Económica.

La Escuela de Bomberos de Cataluña, estructurada como un Servicio más, organiza, planifica y ejecuta las actividades docentes, controlando la programación anual y participando en la selección del personal de la DGPEISC.

Del Director General dependen: el *Servicio de Administración y Estudios Económicos* que se encarga de la gestión ordinaria y del asesoramiento en materia económica y jurídica y el *Servicio Técnico Coordinador de Relaciones Externas*.

1.2.2. Financiación del servicio de bomberos

En este apartado se describen brevemente las principales fuentes de financiación que tiene el servicio de bomberos, de acuerdo con la normativa legal vigente, y su situación actual.

Para su financiación, según la Ley 5/1994, del 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña, aparte de las dotaciones en los presupuestos de la Generalidad, se puede contar con los recursos siguientes:

- Aportaciones de los municipios.
- Aportaciones de las diputaciones provinciales.
- Contribuciones especiales y tasas.
- Otros, que incluyen las subvenciones, donaciones y todos los ingresos de derecho privado que les puedan corresponder, los rendimientos de los precios públicos, etc.

Las aportaciones de los ayuntamientos de las provincias de Gerona, Lérida y Tarragona se calculan de acuerdo con los convenios firmados individualmente por cada uno de ellos con la Generalidad. Los importes calculados por este concepto para 1994 y 1995 fueron aproximadamente de 350 MPTA y de 348 MPTA, respectivamente. Estas cantidades no se reconocen presupuestariamente como ingresos, ya que tampoco son liquidadas por los ayuntamientos. El importe acumulado en el período 1981-1995 es de 2.864 MPTA.

Los ayuntamientos de la provincia de Barcelona constituyen un caso diferente, ya que el servicio, antes del traspaso a la Generalidad, había estado asumido por la Diputación provincial y ésta recaudaba las aportaciones de los ayuntamientos. Esta financiación fue traspasada por la Diputación a la Generalidad de acuerdo con el protocolo firmado el año 1982. Posteriormente, la Federación de Municipios de

Cataluña interpuso el año 1988, un recurso contencioso administrativo contra los requerimientos que desde la Generalidad se dirigían a los Ayuntamientos para contribuir a la financiación del servicio. Con fecha 13 de marzo de 1991, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declaró nulos estos requerimientos objeto de recurso. La Generalidad apeló la sentencia, pero, finalmente, el Tribunal Supremo ha dado la razón a la Federación de Municipios de Cataluña con la sentencia del 16 de marzo de 1996.

La Diputación de Barcelona era la única que aportaba fondos. El importe anual de su aportación se calculaba y actualizaba según el protocolo firmado entre la Diputación y la Generalidad con fecha de 1 de abril de 1982. Durante el período 1992-1995 la aportación fue de 780,8 MPTA anuales.

La Ley 5/1994, de 4 de mayo, creó una contribución especial, que tiene por sujeto pasivo a las entidades aseguradoras que tienen contratadas pólizas que cubren los riesgos de incendio. Para el año 1995, el importe fijado de la contribución especial, según convenio firmado entre el Departamento de Gobernación y la Gestora de Conciertos para la Contribución a los Servicios de Extinción de Incendios, A.I.E. ha sido de 807,2 MPTA, calculado directamente como el 5% de las primas recaudadas durante 1994, según certificación presentada por la propia Gestora. Considerando que el acuerdo se firmó el 26 de abril de 1996, el importe no ha sido reconocido como ingreso de 1995, sino de 1996. El importe ingresado por esta contribución especial fue de 750 MPTA durante el año 1994.

No hay ingresos para la financiación del servicio en concepto de tasas, precios públicos, subvenciones, donaciones u otros.

En definitiva, como recursos totales obtenidos externamente para la financiación del servicio en 1995, procedentes, únicamente de la contribución especial, han sido de 807,2 MPTA, que no se han hecho efectivos ni se han liquidado presupuestariamente. Sobre el total de obligaciones reconocidas en 1995 para la DGPEISC, 8.833 MPTA, estos recursos, obtenidos de fuera de la Generalidad, representan el 9,1%.

1.2.2. Normativa reguladora

A parte de las disposiciones de carácter general, la normativa específica que debe tenerse en cuenta al analizar los gastos de la DGPEISC es la siguiente:

- Decreto 93/1980, de 27 de junio, por el cual se crea la DGPEISC asumiendo la gestión de los servicios de las Diputaciones.
- Decreto 49/1982, de 22 de febrero, aprobando el Reglamento de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del Servicio de Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña. El Decreto 169/1989, de 3 de julio, modificó determinados artículos

del Decreto anterior.

- Orden de 27 de marzo de 1984, por la cual se desarrolla el artículo onceavo del Decreto 49/1982, en lo referente a las pruebas que habrán de superar los aspirantes a la Sección Activa de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del Servicio de Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña.
- Decreto 220/1986, de 17 de julio, por el cual se reestructura la DGPEISC. Posteriormente este Decreto fue modificado, en parte, por el Decreto 234/1990, de 17 de septiembre, regulador de las competencias de la Generalidad en materia de protección civil y por el Decreto 383/1988, de 12 de diciembre, de modificación parcial de la estructura de la Dirección General.
- Orden de 25 de febrero de 1992, por la cual se fijan las cantidades de las indemnizaciones y las compensaciones correspondientes a las prestaciones de los cuerpos de bomberos voluntarios del Servicio de Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña.
- Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña.

2. SITUACIÓN DETALLADA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA DGPEISC

2.1. CRÉDITOS INICIALES Y SUS MODIFICACIONES

La evolución histórica de los créditos iniciales, sus modificaciones y las obligaciones reconocidas durante el período 1993-1995, se muestran a continuación:

Año	Crédito inicial	Modificación	Crédito definitivo	Obligaciones reconocidas
1993	7.362.898	761.892	8.124.790	8.032.525
1994	7.138.040	2.829.522	9.967.562	9.705.156
1995	7.961.087	1.542.176	9.503.263	8.832.947

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Elaboración propia.

El detalle, clasificado por capítulos, de las diferentes partidas presupuestarias del presupuesto de gastos de 1995 de la DGPEISC, con sus créditos iniciales, las modificaciones y las obligaciones reconocidas han sido las siguientes :

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA – INFORME 11/96-C

Aplicación	Crédito inicial	Modificación	Crédito definitivo	Obligaciones reconocidas
Retribuciones básicas bomberos	1.716.614	16.500	1.733.114	1.678.633
Retrib. básicas minoraciones por retraso	(53.194)	-	(53.194)	-
Retribuciones complemen. bomberos	3.483.044	(247.853)	3.235.191	3.126.394
Retrib. complem. minoraciones por retraso	(104.271)	-	(104.271)	-
Retribuciones básicas laborales	187.722	178.308	366.030	363.833
Retribuciones complemen. laborales	60.478	45.320	105.798	96.103
Gratificaciones extraordinarias	135.904	732.100	868.004	867.308
Total Capítulo I	5.426.297	724.375	6.150.672	6.132.271
Alquiler bienes muebles	16.100	-	16.100	11.409
Alquiler bienes inmuebles	12.400	-	12.400	11.840
Mantenimiento inmovilizado material	80.300	(5.500)	74.800	67.963
Conservación maquinaria	20.000	1.200	21.200	16.946
Conservación vehículos	150.000	8.510	158.510	111.388
Material de oficina	13.300	-	13.300	10.794
Suministro vestuario	135.000	-	135.000	97.982
Otros suministros	115.000	-	115.000	105.502
Suministros varios	203.000	(3.500)	199.500	167.325
Comunicaciones	70.000	16.852	86.852	84.877
Primas de seguros	135.879	(135.879)	-	-
Gastos diversos	59.450	(986)	58.464	31.836
Helicópteros	305.000	770.830	1.075.830	1.035.138
Limpieza, saneam. y estudios técnicos	47.400	-	47.400	45.777
Dietas, locomoción y traslados	42.000	(12.000)	30.000	26.552
Total Capítulo II	1.404.829	639.527	2.044.356	1.825.329
Subvenciones entes locales	14.250	26.075	40.325	26.075
Subvenciones a familias	3.100	-	3.100	1.200
Total Capítulo IV	17.350	26.075	43.425	27.275
Construcción parque bomberos	152.400	38.047	190.447	83.804
Adquisición helicópteros	158.800	17.458	176.258	-
Adquisición recambios helicópteros	50.000	2.700	52.700	-
Adquisición vehículos	538.261	(8100)	530.161	529.792
Adquisición equipamiento vehículos	62.000	900	62.900	56.372
Adquisición medios especiales	50.000	(49.731)	269	269
Adquisición equipos respiratorios	20.000	(4.959)	15.041	15.040
Adquisición vehículos (Incorp. Rom.)	-	97.056	97.056	97.056
Adquisición mobiliario parques bomberos	30.00	11.170	41.170	26.081
Total Capítulo VI	1.061.461	104.541	1.166.002	808.414
Subvenciones a entes locales	51.150	2.375	53.525	2.875
Subvenciones entes locales (Incorp. Rom.)	-	45.283	45.283	36.783
Total Capítulo VII	51.150	47.658	98.808	39.658
TOTAL DGPEISC	7.961.087	1.542.176	9.503.263	8.832.947

Importe en miles de pesetas.

Fuente: Elaboración propia

Los importes negativos de las aplicaciones "retribuciones básicas y complementarias de los bomberos, minoraciones por retraso", corresponde a las

minoraciones previstas de los importes presupuestados, por el retraso de 6 meses en la incorporación al Cuerpo de Bomberos de la Generalidad de los 220 nuevos bomberos profesionales de la promoción de 1995.

La gestión de los seguros ha sido centralizada en el Departamento de Economía y Finanzas.

Los gastos por adquisición de helicópteros son analizados en el apartado 3 de este informe.

El detalle por capítulos de las modificaciones de crédito producidas, es el siguiente:

Capítulo de gastos	Altas por transferencias	Bajas por transferencias	Incorpor. de remanentes	Crédito ampliable	Total
Capítulo I	240.128	(247.853)	-	732.100	724.375
Capítulo II	799.106	(159.579)	-	-	639.527
Capítulo IV	26.075	-	-	-	26.075
Capítulo VI	70.275	(62.790)	97.056	-	104.541
Capítulo VII	2.375	-	45.283	-	47.658
TOTAL	1.137.959	(470.222)	142.339	732.100	1.542.176

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Elaboración propia.

De los 799 MPTA de altas por transferencias de crédito del capítulo II, 771 MPTA corresponden a transferencias en la aplicación "helicópteros", para el alquiler y mantenimiento de estas aeronaves.

Los 97 MPTA de incorporación de remanentes corresponden a la aplicación "adquisición de vehículos", para la adquisición de todo terrenos y autobombas.

El crédito ampliable de 732 MPTA se hizo a favor de la aplicación "gratificaciones extraordinarias" que recoge el coste de las horas extras y las compensaciones de los bomberos voluntarios.

2.2. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

El detalle por capítulos de las obligaciones reconocidas durante los ejercicios de 1993, 1994 y 1995 ha sido el siguiente:

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA – INFORME 11/96-C

Capítulo	1993	1994	1995
Capítulo I	5.162.274	5.841.285	6.132.271
Capítulo II	1.592.399	3.013.284	1.825.329
Capítulo IV	19.300	35.127	27.275
Capítulo VI	1.183.171	801.196	808.414
Capítulo VII	75.381	14.264	39.658
Total	8.032.525	9.705.156	8.832.947

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Elaboración propia.

El incremento de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 1994 es consecuencia del importante aumento del número de incendios en aquel año. Véase más información en el apartado 3.2 de este informe.

2.2.1. Gastos de personal

El número total de efectivos de que disponía la DGPEISC, clasificado según el tipo de relación laboral, durante los años 1993, 1994 y 1995, es el siguiente:

Tipo de personal	1993	1994	1995
Bomberos profesionales	1.549	1.542	1.527
Personal laboral temporal DGPEISC	486	682	848
Personal laboral temporal INEM	88	-	451
Bomberos voluntarios	1.763	1.775	1.918
Total	3.886	3.999	4.744

Fuente : Servicio de Gestión Económica.

El cuerpo de *bomberos profesionales* de la Generalidad está integrado por personal profesional con condición de funcionario, el cual desarrolla servicios de extinción de incendios y de salvamentos que corresponden a la Generalidad, actuando en el territorio de Cataluña en colaboración, si cabe, con otros servicios de bomberos.

El número de bomberos profesionales, en referencia al ejercicio de 1995, no incluye los 220 nuevos bomberos que han sido incorporados a mediados de año, realizando únicamente las prácticas y la formación obligatoria, por lo que solo han cobrado la parte de sueldo correspondiente a las retribuciones básicas.

El *personal laboral temporal* lo forman personas contratadas temporalmente para realizar tareas auxiliares de ayuda al cuerpo de bomberos profesionales de la Generalidad en la prevención y en la extinción de incendios durante la campaña forestal que comprende los meses de junio a septiembre.

Los contratos realizados al personal laboral temporal acostumbran a tener una duración de tres meses y están regidos por el Real decreto 2546/1994, de 29 de

diciembre, que desarrolla los supuestos de contratos de duración determinada.

Adicionalmente, la DGPEISC puede disponer de los servicios de personas paradas para desarrollar el mismo tipo de tareas que el personal laboral temporal durante los meses de verano. El coste de estos servicios se financia con las subvenciones recibidas del INEM de parte del Departamento de Trabajo de acuerdo con la Orden de 13 de abril de 1994 que regula la concesión de subvenciones del INEM en el ámbito de colaboración con órganos de la Administración del Estado y Comunidades Autónomas, que contraten trabajadores parados para la realización de obras y servicios de interés general y social. El importe de estas subvenciones incluye el salario fijado en el convenio, el plus de peligrosidad, los días festivos y la Seguridad Social. Únicamente, el abono de las horas extras va a cargo de la DGPEISC.

El cuerpo de *bomberos voluntarios* de la Generalidad lo forman personas que colaboran regularmente con la DGPEISC con motivaciones vocacionales y benéficosociales. Para acceder es necesario reunir una serie de requisitos, superar unas pruebas físicas y escritas, y realizar un curso de adiestramiento con las prácticas correspondientes.

Los bomberos voluntarios pueden recibir compensaciones económicas para las prestaciones efectuadas en concepto de atención a siniestros, asistencia a las prácticas quincenales obligatorias, asistencia a cursos especiales de formación y realización de tareas complementarias, como el mantenimiento de su equipo de trabajo.

Las obligaciones reconocidas en los últimos tres años en las aplicaciones del capítulo I, gastos de personal, han sido las siguientes:

Aplicación	1993	1994	1995
Retr. básicas y complem. bomberos	4.566.444	4.576.759	4.805.027
Retr. básicas y complem. laborales	240.917	347.739	459.936
Gratificaciones extraordinarias	354.913	916.787	867.308
Total capítulo I	5.162.274	5.841.285	6.132.271

Importes en miles de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

La aplicación "gratificaciones extraordinarias" incluye las compensaciones económicas abonadas al cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalidad y el coste de las horas extras abonadas al cuerpo de bomberos profesionales, al personal laboral temporal propio y al subvencionado por el INEM y al personal técnico, administrativo o laboral no temporal. El coste salarial de estos tres últimos se recoge en el presupuesto de la Secretaría General.

La evolución, en los últimos tres años, del coste de "gratificaciones extraordinarias" clasificada por conceptos es la siguiente:

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA – INFORME 11/96-C

Concepto	1993	1994	1995
Horas extras bomberos profesionales	98.811	551.448	381.425
Horas extras laborales temporales	28.932	243.518	117.821
Horas extras laborales temporales INEM	-	-	25.772
Horas extras técnicos, administr.	36.729	110.095	128.487
Compensaciones económicas bomberos voluntarios	190.441	11.726	213.803
Total aplicación Grat. extraord. (cap. I)	354.913	916.787	867.308

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Servicio de Gestión Económica.

El importe de horas extras del personal laboral temporal del año 1993 incluye también el coste de las horas extras del personal subvencionado por el INEM. Las compensaciones económicas recibidas por los bomberos voluntarios deberían haber sido incluidas en el capítulo II, como se hizo, mayoritariamente, en el ejercicio de 1994.

El coste de una hora extra realizada por un bombero profesional está comprendida entre 1.366 y 2.519 PTA/hora según la categoría a la cual pertenezca. En lo referente al personal laboral temporal la hora extra fluctúa entre 1.350 y 1.610 PTA/hora, incrementándose un 25% si son horas extras nocturnas y un 75% si son horas extras festivas. Los bomberos voluntarios reciben 750 PTA/hora por la atención a siniestros.

2.2.2. Gastos de bienes corrientes y de servicios

Las obligaciones reconocidas en los últimos tres años en las aplicaciones del capítulo II del presupuesto de gastos de la DGPEISC, han sido las siguientes:

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA – INFORME 11/96-C

Aplicación	1993	1994	1995
Alquiler bienes muebles	28.670	14.728	11.409
Alquiler bienes inmuebles	16.213	11.731	11.840
Mantenimiento immobilizado material	67.363	106.691	67.963
Conservación maquinaria e instalaciones	24.913	17.631	16.946
Conservación vehículos	174.061	258.538	111.388
Material de oficina	21.652	11.739	10.794
Suministro vestuario	118.696	112.058	97.982
Otros suministros	106.944	228.970	105.502
Suministros varios	214.224	307.070	167.325
Comunicaciones	57.571	129.200	84.877
Gastos diversos	66.617	67.054	31.836
Helicópteros	599.204	1.307.914	1.035.138
Limpieza, saneamiento y estudios técnicos	61.299	58.633	45.777
Dietas, locomoción y traslados	34.972	43.143	26.552
Indemnizaciones bomberos voluntarios	-	338.184	-
Total capítulo II	1.592.399	3.013.284	1.825.329

Importes en miles de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que entre los años 1993 y 1994, las obligaciones reconocidas del capítulo de gastos de bienes corrientes y servicios, se incrementó aproximadamente un 100%. Este hecho fue consecuencia del elevado número de incendios producidos en el año 1994, véase más detalle en el apartado 3.2 de este informe.

Las aplicaciones presupuestarias correspondientes a "helicópteros", "suministro vestuario", "otros suministros" y "adquisición de vehículos" se analizan en el apartado 3 de este informe como parte del coste de la campaña forestal.

2.2.3. Inversiones reales

A continuación se presenta el desglose de las obligaciones reconocidas en los últimos tres años de las aplicaciones del capítulo VI:

Aplicación	1993	1994	1995
Construcción parques de bomberos	271.126	174.211	83.804
Adquisición recambios helicópteros	49.586	88.232	-
Adquisición equipos y red comunicaciones	60.625	119.109	-
Adquisición vehículos	741.891	176.822	626.848
Adquisición equipamientos vehículos	-	47.388	56.372
Adquisición medios especiales	-	158.770	269
Adquisición equipos respiratorios	29.995	19.834	15.040
Adquisición mobiliario y herramientas	29.948	16.830	26.081
Total capítulo VI	1.183.171	801.196	808.414

Importes en miles de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

La aplicación "adquisición medios especiales" incluyeron en el ejercicio 1994, una parte del coste de la compra de un helicóptero. Esta compra se realizó mediante un expediente de contratación plurianual. La anualidad correspondiente al ejercicio 1995 de este contrato, por un importe aproximado de 177 MPTA, no ha sido reconocido en el presupuesto como consecuencia de la limitación de los gastos a un 85,93% de los créditos iniciales, según Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de julio de 1995.

Adicionalmente, durante el ejercicio 1995 se han certificado obras por un importe de 64 MPTA, correspondientes a la construcción de un edificio nuevo para el parque de bomberos de Martorell y se han adquirido recambios de helicóptero por importe de 43 MPTA, gastos que tampoco han sido reconocidos en el presupuesto de 1995 por las limitaciones presupuestarias comentadas.

Hasta el año 1994 existía una aplicación específica, "adquisición equipos y red de comunicaciones", que recogía las inversiones en radiocomunicaciones. A partir del año 1995, con la creación, según la Ley 15/1993, de 28 de diciembre, del Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña, todas las inversiones relacionadas con las comunicaciones son realizadas a través de esta empresa pública que tiene por objeto la implantación, gestión y explotación de los servicios, sistemas y redes de telecomunicación de titularidad de la Generalidad de Cataluña, según se establece en el Decreto 5/1994, de 1 de enero, por el cual se aprueba su constitución y sus estatutos.

2.2.4. Transferencias corrientes y de capital

Las obligaciones reconocidas por transferencias corrientes y de capital, en los últimos tres años, han sido las siguientes :

Aplicación	1993	1994	1995
Subvenciones a entes locales	16.000	32.087	26.075
Subvenciones a familias e instituciones	3.300	3.040	1.200
Total capítulo IV Transferencias corrientes	19.300	35.127	27.275
Subvenciones a entes locales	27.553	5.817	2.875
Subvenciones entes locales (Incorp. remanente)	47.828	8.447	36.783
Total capítulo VII Transferencias de capital	75.381	14.264	39.658

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Elaboración propia

La aplicación "subvenciones a entes locales" del capítulo IV, transferencias corrientes, incluye únicamente la subvención dada anualmente al Conselh Generau d'Aran por traspaso de los servicios, medios y recursos en materia de salvamento y extinción de incendios iniciado el año 1994 según el Decreto 170/1994, de 14 de junio.

La aplicación "subvenciones a entes locales" del capítulo VII, transferencias de

capital, incluye las concedidas directamente a ayuntamientos por resolución del Consejero según el artículo 10.4 de la LPGC-95, para financiar las obras de construcción o adecuación de parques de bomberos. El año 1995 se acordó conceder subvenciones a 20 ayuntamientos por un total de 51 MPTA, 18 de los cuales han presentado las justificaciones correspondientes al año 1995 por 46 MPTA. La DGPEISC sólo ha reconocido presupuestariamente las subvenciones otorgadas al Ayuntamiento de Almenar por 0,5 MPTA.

Además, se han incluido 2,4 MPTA correspondientes a una subvención de capital otorgada al Conselh Generau d'Aran, de acuerdo con el traspaso de competencias comentadas anteriormente.

El detalle de las subvenciones de capital a entes locales reconocidas durante el ejercicio de 1995, que provienen de la incorporación de remanentes de ejercicios anteriores, es la siguiente:

AYUNTAMIENTO	IMPORTE
Batea	3.000
Figaró-Montmany	1.500
Gelida	2.500
La Llacuna	1.000
La Granadella	3.000
Oliana	8.000
Organyà	4.000
Prades	1.000
Sant Feliu de Buixalleu	3.783
Sant Climent de Llobregat	2.000
Sitges	3.000
Tivissa	2.000
Viladecavalls	2.000
TOTAL	36.783

Importes en miles de pesetas.

Fuente: Servicio de Gestión Económica.

3. ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE LA CAMPAÑA FORESTAL

3.1. DEFINICIÓN DE CAMPAÑA FORESTAL

La DGPEISC entiende como campaña forestal aquellas actuaciones excepcionales encaminadas a prevenir o extinguir incendios durante los meses de mayor riesgo del año, de junio a septiembre. Los gastos generados por estas actuaciones se recogen en diversas partidas del presupuesto de la DGPEISC.

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 11/96-C

El coste total de la campaña forestal durante los ejercicios 1993, 1994 y 1995, según datos facilitados por la propia DGPEISC, ha sido el siguiente:

Concepto	1993	1994	1995
Sistema informático de gestión de siniestros	-	-	34.665
Refuerzo de la plantilla de guardia	-	20.705	193.422
Contratación auxiliares forestales	361.157	720.268	772.785
Medios aéreos	342.163	1.111.648	979.640
Compra de vehículos	155.671	219.604	344.036
Compra de material específico	17.642	142.878	50.835
Coste total	876.633	2.215.103	2.375.383

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Servicio de Gestión Económica.

Dentro del coste de campaña forestal se incluyen los siguientes tipos de gastos:

- Sistema informático de gestión de siniestros. Este concepto incluye el coste del contrato firmado por el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña y la empresa NEXUX,SL, suministradora de un sistema de localización de vehículos para la DGPEISC. El control del sistema de localización se realiza desde el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña, el cual asume el coste de este contrato.
- Refuerzo de la plantilla de guardia. En el período comprendido entre el 15 de junio y el 15 de septiembre se amplía el número de efectivos que realizan los turnos mínimos de guardia, tanto en los parques de bomberos profesionales como en el de bomberos voluntarios.
- Contratación auxiliares forestales. En este apartado se incluye el coste salarial del personal laboral temporal contratado durante los meses de verano. Este coste salarial recoge los salarios según convenio, el coste de seguridad social a cargo de la Generalidad y las horas extras de los auxiliares forestales, tanto de los pagados directamente por la DGPEISC como de los subvencionados por el INEM. Presupuestariamente, el coste de los salarios de los auxiliares forestales se incluyen en las aplicaciones "retribuciones básicas y complementarias del personal temporal"; el coste de los salarios de los auxiliares temporales subvencionados por el INEM va a cargo del Departamento de Trabajo, el cual recibe la subvención. El coste de las horas extras de todos los auxiliares forestales es asumido por la DGPEISC y se imputa en la aplicación "gratificaciones extraordinarias" del capítulo I y el coste de seguridad social a cargo de la Generalidad se imputa en el presupuesto de la Secretaría General del Departamento de Gobernación.
- Medios aéreos. Recoge el coste del alquiler de helicópteros contratados durante el período de verano y la parte proporcional, por los cuatro meses de campaña forestal, del contrato plurianual con la empresa TAF Helicópteros, SA, que

incluye los servicios de mantenimiento de los 3 helicópteros propiedad de la Generalidad y para la tripulación, gestión y control administrativo de estos.

- Compra de vehículos. De los vehículos adquiridos por la DGPEISC, se incluyen los todo terrenos y las autobombas rurales y forestales pesantes.
- Compra de material específico. Se considera coste de campaña forestal, por esta razón, la compra de vestuario para los auxiliares forestales y la compra de otro material específico para el verano, como mangueras, espumógeno, mochilas portamangueras, etc.

El coste de las retribuciones básicas y complementarias recibidas por los bomberos profesionales, 4.805 MPTA el año 1995, no se ha incluido como coste de la campaña forestal al considerar la DGPEISC que no es una actuación excepcional.

3.2. ANÁLISIS DEL COSTE DE LA CAMPAÑA FORESTAL. 1993-1995

3.2.1. Consideraciones generales

Es necesario destacar, en un primer momento, el incremento importante del coste de la campaña forestal en el ejercicio 1994, provocado por un incremento espectacular del número de incendios en aquel año, y el leve aumento experimentado el año 1995.

Las medidas preventivas adoptadas en el año 1995 para reducir el riesgo de incendios, como consecuencia de los incendios producidos el año 1994, hacen que el coste de la campaña forestal del año 1995 sea tan importante como la del año 1994.

La evolución del número de servicios, salidas realizadas por cada siniestro, durante el período 1993-1995, clasificado por el tipo de servicio se muestra a continuación:

Año	Incendios forestales	Incendios urbanos	Asistencias técnicas	Otros	Total
1993	9.060	10.523	17.579	5.711	42.873
1994	11.591	11.404	18.040	6.002	47.037
1995	7.261	12.044	20.811	7.435	47.551

Fuente: Servicio de Gestión Económica

El incremento progresivo del número de servicios para asistencias técnicas se debe al mayor conocimiento de los ciudadanos de los servicios prestados por los bomberos con el establecimiento de un teléfono único para las cuatro provincias de Cataluña que recoge todo tipo de emergencias, el 085.

Dentro del concepto "otros" se incluyen los servicios de salvamento, asistencia en accidentes de tránsito, explosiones y hundimientos.

La evolución del número total de incendios forestales y de hectáreas quemadas en los últimos tres años y la correspondiente al período de campaña forestal ha sido la siguiente:

Año	Total anual		Campaña forestal	
	Incendios	Hectáreas quemadas	Incendios	Hectáreas quemadas
1993	791	6.662	593	6.195
1994	1.217	76.625	883	67.757
1995	705	6.951	352	6.272

Fuente: Servicio de Gestión Económica.

El detalle por provincias de las hectáreas forestales totales y las hectáreas quemadas durante el período de campaña forestal en los tres últimos ejercicios es el siguiente:

Provincia	Hectáreas forestales	Hectáreas quemadas					
		1993	%	1994	%	1995	%
Barcelona	503.748	1.290	0,3	45.370	9,0	299	0,1
Gerona	383.587	1.490	0,4	8.244	2,1	245	0,1
Lérida	759.133	788	0,1	3.796	0,5	17	0,0
Tarragona	311.249	2.627	0,8	10.347	3,3	5.711	1,8
Total	1.957.717	6.195	1,6	67.757	14,9	6.272	2,0

Fuente: Servicio de Gestión Económica

Del total de hectáreas quemadas el año 1995 en la provincia de Tarragona, 4.500 corresponden a un único incendio que afectó a los municipios de Rasquera, El Perelló, Benifallet, Tivenys y Tortosa del 27 de agosto al 1 de septiembre.

3.2.2. Análisis de los gastos

Del análisis individualizado de los componentes que forman parte del coste de la campaña forestal podemos destacar los siguientes aspectos:

- a) Refuerzo de la plantilla de guardia. El año 1995 se decidió reforzar la plantilla de guardia, del 15 de junio al 15 de septiembre, para reducir el riesgo de incendios. Con anterioridad, prácticamente, no se habían reforzado los turnos mínimos de guardia del cuerpo de bomberos profesionales para este período del año.
- b) El coste de contratación de los auxiliares forestales incluye los conceptos siguientes:

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 11/96-C

Concepto	1993	1994	1995
Retribuciones básicas y complementarias	240.917	347.739	459.936
Horas extras	28.932	243.518	143.593
Seguridad Social	91.308	129.011	169.256
Total	361.157	720.268	772.785

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Servicio de Gestión Económica.

El incremento global experimentado en el ejercicio de 1994, con relación al de 1993, se motivó por el elevado número de horas extras realizadas por este colectivo para hacer frente a los focos de 1994. En cambio el incremento de este coste de contratación durante el 1995 ha sido a consecuencia de haber doblado el número de auxiliares forestales contratados en este período.

El coste de Seguridad Social a cargo de la Generalidad, facilitado por el Servicio de Gestión Económica, es un dato estimado calculado en función del número de personas contratadas y del porcentaje de seguridad social correspondiente.

c) El coste de los medios aéreos correspondientes a la campaña forestal de los años 1993, 1994 y 1995 y el número de unidades ha sido el siguiente:

Ejercicio	Coste helicópteros	Número helicópteros	Coste medio por helicóptero
1993	342.163	9	38.018
1994	1.111.648	25	44.466
1995	979.640	20	48.982

Importes en miles de pesetas.

Fuente: Elaboración propia

Los importes incluidos como coste de la campaña forestal de los medios aéreos no coinciden plenamente con la aplicación presupuestaria "helicópteros" porque, de una lado, se incluye como coste, solo la parte proporcional de junio a septiembre, del coste anual de mantenimiento de los 3 helicópteros propios, y de otro lado, no se incluyen los contratos de alquiler que no corresponden a los meses de verano, ni los gastos por revisiones o reparaciones adicionales efectuadas.

Hasta el año 1994 se disponía de 3 helicópteros propios y se alquilaban los servicios adicionales de algún helicóptero más, como soporte de los propios para afrontar con más medios los meses de mayor riesgo de incendios.

En el año 1994 se incrementó en 16 el número de helicópteros alquilados durante la campaña forestal manteniéndose el número de propios, principalmente para hacer frente al gran número de incendios producidos, esto ha supuesto que el coste medio se incremente respecto al del año 1993, al ser más caro el coste de alquiler

de helicópteros que el de mantenimiento de los propios.

En el año 1995 se decidió contratar con antelación un número mínimo de helicópteros, concretamente 17, como medida de prevención.

Dentro del coste de helicópteros de la campaña forestal del año 1995 hay 47 MPTA correspondientes a facturación adicional para la utilización de retardante que minimiza los efectos de propagación del fuego, práctica iniciada en este ejercicio. De no tener en cuenta este importe, el coste medio sería de 46.632 MPTA, un 4,8% superior al del año 1994.

d) Los importes incluidos como coste de la campaña forestal en concepto de compra de vehículos sólo incluyen la compra de vehículos autobomba rural o forestal pesado y los todo terreno.

Los importes totales, anualmente recogidos en la aplicación "adquisición de vehículos", el número total de vehículos disponibles y el número de vehículos adquiridos cada año por la DGPEISC, durante el período 1993-1995, se detalla a continuación:

Ejercicio	Vehículos adquiridos			Número total vehículos disponibles
	Coste	Número	Coste Medio	
1993	741.391	32	23.168	690
1994	176.822	30	5.894	717
1995	626.848	64	9.795	718

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Servicio de gestión económica.

El coste medio de adquisición de vehículos varía mucho de un ejercicio a otro dependiendo del tipo de vehículos comprados. Así, en el año 1993 se adquirieron, principalmente, vehículos autobomba rurales o forestales pesados, en el ejercicio 1994 fueron vehículos todo terrenos y carrocerías, y en el año 1995 se adquirieron vehículos de ambas modalidades.

e) El coste total de compra de material específico recogido como parte del coste de la campaña forestal, sólo incluye la adquisición del vestuario de los auxiliares forestales y la compra de determinado material específico como mangueras, mochilas portamangueras o espumógeno.

El coste de las aplicaciones "suministro de vestuario" y "otros suministros" de los años 1993-1995 es el siguiente :

Concepto	1993	1994	1995
Suministro vestuario	118.696	112.058	97.982
Otros suministros	106.944	228.970	105.502
Coste Total	225.640	341.028	203.484

Importes en miles de pesetas.

Fuente : Elaboración propia.

La aplicación "suministro de vestuario" no presenta incrementos anuales, a pesar de que el número de auxiliares forestales aumenta cada año, una gran parte repiten contrato y no necesitan parte del vestuario básico.

La aplicación "otros suministros" tiene un incremento importante en el ejercicio 1994 a consecuencia del elevado consumo de material específico para luchar contra los incendios de este año.

4. DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN ESTABLECIDO

Nuestra tarea se ha fundamentado en el estudio previo del conjunto de procedimientos establecidos, en función de los diferentes tipos de gastos analizados, y de la posterior revisión de su funcionamiento, mediante el seguimiento de una muestra de expedientes seleccionados a partir del detalle de aplicaciones presupuestarias, con la finalidad de analizar los procedimientos de gestión, el control interno y el cumplimiento de la normativa aplicable, tanto en su diseño como en su funcionamiento efectivo.

A continuación se describen brevemente los procedimientos establecidos según los tipos de gastos.

4.1. PERSONAL

Al efecto de sistematizar la exposición, el procedimiento de gestión establecido en materia de personal lo hemos dividido en dos fases:

4.1.1. Formas de acceso del personal

La sistemática utilizada por la DGPEISC para contratar el personal sigue un circuito diferente según el tipo de personal.

En el caso del cuerpo de *bomberos profesionales* es el titular del Departamento de Gobernación el que efectúa la convocatoria de acceso a las diferentes categorías. Las bases de la convocatoria establecen los requisitos y las condiciones específicas para el ingreso en el cuerpo. El acceso a la categoría de bombero es por oposición

o concurso-oposición en convocatoria libre.

Los requisitos de acceso a las diferentes escalas y categorías del cuerpo de *bomberos profesionales* son las siguientes:

- Estar en posesión de la titulación exigida.
- No superar la edad de treinta y cinco años.
- Superar unas pruebas selectivas teórico-prácticas con inclusión de pruebas de capacidad física, médicas, psicotécnicas y de conocimiento.
- Superar un curso selectivo en la Escuela de Bomberos de Cataluña.

Los miembros del cuerpo de *bomberos voluntarios* no tienen la consideración de personal funcionario ni laboral. Para obtener el nombramiento de bombero voluntario, los aspirantes han de reunir las siguientes condiciones:

- Tener una edad comprendida entre 18 y 35 años.
- Residir dentro del término municipal del cuerpo de bomberos voluntarios al que pertenecen.
- No sufrir ninguna enfermedad contagiosa y ser apto físicamente.
- Presentar una solicitud dirigida al Director General de la DGPEISC con certificado de no estar incluido dentro del Registro central de penados y añadiendo el historial profesional.
- Superar unas pruebas médicas, físicas y escritas.

Con todos los datos anteriores la Dirección General informa favorablemente o desfavorablemente. En caso favorable el futuro bombero voluntario tiene que seguir un curso de adiestramiento y prácticas, un vez se haya superado se procederá a su nombramiento por parte del Director General.

En la contratación del *personal laboral temporal* se establecen unas bases de contratación que indican las características y la ubicación de los lugares a cubrir y los requisitos necesarios para poder acceder. Estas bases son distribuidas por los diferentes parques de bomberos para su difusión.

Los requisitos exigidos para ser contratado como personal laboral temporal son los siguientes:

- Ser ciudadano español.
- Tener una edad comprendida entre los 18 y 35 años.
- No estar inhabilitado para el ejercicio de la función pública.
- No padecer una enfermedad ni defectos que impidan realizar el trabajo.
- Cumplir unas condiciones físicas necesarias.
- Realizar unas pruebas físicas y médicas.
- Se pueden pedir requisitos especiales adicionales en función del tipo de lugar de trabajo que se quiera cubrir.

La DGPEISC dispone de una aplicación informática que permite hacer automáticamente todo el proceso de selección en función de los resultados obtenidos en las pruebas.

Una vez determinadas las personas que han superado las pruebas y realizada su selección se procede a la formalización del contrato.

Nuestro trabajo de revisión de estos procedimientos ha consistido en la selección de una muestra de expedientes personales correspondientes a personas de diferentes categorías y a la verificación posterior del cumplimiento de los requisitos de accesos expuestos.

4.1.2. Control horario de los parques y brigadas

Cada parque de bomberos, diariamente, hacia las 7 de la mañana, informa telefónicamente a su brigada del número de efectivos disponibles. Si se efectúa algún servicio, el parque informa a la brigada en el momento de salir y en el momento de llegar. Toda esta información, facilitada por los parques a las brigadas, queda recogida en la aplicación informática de siniestros que disponen las brigadas.

Paralelamente, los jefes del parque anotan manualmente en las hojas de control diario todas las incidencias producidas, como por ejemplo, asistencia a siniestros, prácticas realizadas, cursos de formación, bajas, etc.

Posteriormente, los parques transmiten las hojas de control diario a las brigadas, las cuales se encargan de contrastar la información recibida con la información de que disponen en la aplicación informática de siniestros. Este proceso es supervisado por el jefe de brigada.

Revisada y centralizada toda la información del control horario a cada una de las brigadas, ésta es enviada, mediante diskette y juntamente con las hojas manuales elaboradas por los parques, a la Sección de personal de la DGPEISC. Es necesario precisar, que en el caso de los bomberos voluntarios, sólo se envían las hojas manuales de control horario elaborados por los parques.

La Sección de personal de la DGPEISC, una vez recibida la información de todos los parques, contrasta las fechas del diskette con las hojas manuales y si no encuentra anomalías le da el visto bueno.

Los datos del diskette son introducidos en la aplicación informática de Gestión Integrada de Personal, (GIP). Cualquier incidencia que se produzca en la captación de fechas por parte de la aplicación, DNI equivocado, personal inexistente, etc., sería detectada automáticamente por el programa rechazando el dato e informando de la incidencia.

Los datos correspondientes a los bomberos voluntarios no pueden ser recogidas de

la misma manera, ya que no están incluidos como personal contratado en la aplicación de gestión de gastos de personal. Por tanto, en este caso, son introducidas manualmente de acuerdo con las hojas manuales elaboradas por los jefes del parque.

Con toda la información relativa al personal introducida en la aplicación, se obtiene un listado nominativo totalizado por conceptos retribuidos, que es la base para elaborar el documento contable, que permite ordenar el pago de los gastos de personal.

Nuestra acción ha consistido en la revisión del circuito explicado anteriormente con la posterior verificación práctica del mismo, recalculando la nómina para una muestra de personas de cada categoría, bomberos profesionales, bomberos voluntarios y personal laboral temporal. Se ha comprobado, básicamente, que las retribuciones recibidas están de acuerdo con lo establecido normativamente para cada categoría, que los porcentajes aplicados en concepto de retención por el Impuesto sobre la renta de las personas físicas y por la Seguridad social son los adecuados y se ha verificado la inclusión de la muestra en la nómina del mes analizado.

4.2. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Hemos analizado una muestra de expedientes de contratación, con la finalidad de revisar el procedimiento seguido, comprobando que esté de acuerdo con la normativa vigente en materia de contratación administrativa.

El tipo de contrato más frecuente ha sido el de suministro y el sistema de contratación administrativa más utilizado ha sido el de adjudicación directa. La adjudicación directa se ha utilizado para expedientes de tramitación excepcional, para la utilización del procedimiento simplificado y para concursos que quedaron desiertos en una primera licitación.

En el caso de la contratación del servicio de alquiler de helicópteros, se ha utilizado el contrato de asistencia regulado de acuerdo con el Decreto 1005/1974, de 4 de abril. En el año 1995, para contratar el servicio de mantenimiento de los tres helicópteros de propiedad se ha utilizado un contrato administrativo especial, basándose en el artículo 7.1.b del Reglamento general de contratación, según el cual, a falta de una legislación específica, le será de aplicación, por analogía, la relativa al contrato de obras.

4.3. OTROS TEMAS

4.3.1. Órdenes de pago a justificar

Hemos revisado, de acuerdo con la normativa vigente, una muestra de expedientes de gastos realizados por sistema de pagos a justificar de carácter renovable, formalizados en un documento tipo ADOP-FM, y el único expediente de gasto de carácter esporádico, formalizado en el documento tipo ADOP-J.

Los importes de gastos tramitados, mediante estos sistemas de pago a justificar, han sido de 240 MPTA para ADOP-FM y 12 MPTA para ADOP-J, corresponden al capítulo II, adquisición de bienes y servicios, del presupuesto de gastos de la DGPEISC.

Hemos comprobado la existencia de la propuesta anual de fondos a justificar realizada por el Departamento con la aprobación del interventor delegado, que ha sido enviada a la Dirección General de Presupuestos y Tesoro del Departamento de Economía y Finanzas para su aprobación.

De los expedientes seleccionados hemos verificado la existencia y concordancia de los listados resumen de documentos que justifican el gasto, cuentas justificativas, y de los documentos base, facturas y recibos, a que hacen referencia.

Hemos comprobado que las cuentas justificativas presentaban la autorización de los gastos realizados por parte de los responsables, el habilitado, el interventor delegado y el consejero del departamento, y que las facturas y otros documentos incluidos tenían el visto bueno de la Brigada, dónde se reciben y validan inicialmente, y del director general de la DGPEISC.

4.3.2. Reconocimiento de deuda

Según el artículo 19.1 de la LPGC-95, las obligaciones derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos por contratos de trato sucesivo, relativos a compra de bienes corrientes y de servicios, en el último trimestre de 1994, se pueden aplicar a los créditos del presupuesto vigente. Con estos gastos se confeccionan los expedientes de reconocimiento de deuda, que una vez aprobados por la Dirección General de Presupuestos y Tesoro del Departamento de Economía y Finanzas se incorpora como gasto presupuestario en el ejercicio 1995. En la revisión del expediente de deuda del ejercicio 1995 hemos detectado gastos realizados con anterioridad al 4º trimestre del ejercicio 1994.

5. CONCLUSIONES : OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

De los resultados obtenidos de nuestro trabajo podemos concluir que, en general, los sistemas de gestión establecidos aseguran su eficacia y el cumplimiento de la legalidad vigente aplicable en relación a los gastos registrados en el presupuesto de gastos de la DGPEISC. No obstante, detallamos a continuación las observaciones detectadas a lo largo de nuestro trabajo respecto a los procedimientos aplicados y las recomendaciones que son de interés para mejorar la gestión.

N.º 1 - Hemos observado que los modelos existentes de hojas de control horario de los bomberos voluntarios elaborados por los diferentes parques no están normalizados. Por contra sí que está estandarizado el modelo de resumen de compensaciones económicas. También existen otros tipos de hojas, como el de prácticas, el de tareas complementarias y el de servicios que tampoco están normalizados.

La DGPEISC no tiene definida la periodicidad con que tienen que enviarse las hojas de control horario de los parques a las brigadas. Esto provoca, a veces, un retraso importante en el cálculo y pago de las horas extras de los bomberos profesionales y auxiliares forestales temporales y de las compensaciones económicas de los bomberos voluntarios.

Sería conveniente unificar todos los modelos de hojas de control horario de los bomberos voluntarios para facilitar la revisión posterior en las brigadas, así como establecer la obligación de enviar las hojas de forma mensual, que evitaría los retrasos producidos en el cálculo y pago de horas extras y compensaciones económicas al personal de la DGPEISC.

N.º 2 - Las compensaciones económicas percibidas por los bomberos voluntarios fueron contabilizadas en el capítulo I como Personal propio, y creemos más oportuno que sean imputadas en el capítulo II del presupuesto, como se hizo en el ejercicio de 1994.

N.º 3 - El artículo 6.2 del Real Decreto 2546/94, sobre regulación de contratos temporales, establece un plazo de 10 días a partir de la fecha del contrato para registrarlo en las oficinas del INEM. En alguna caso, de los revisados por nosotros, no se ha cumplido este plazo.

N.º 4 - Algunas de las adjudicaciones de contratos realizados durante el ejercicio 1995 de acuerdo con la Ley 198/1963, de contratos del Estado, vigente hasta la entrada en vigor de la nueva Ley 13/1995, de 18 de mayo, han sido publicadas en el BOE y DOGC durante el segundo trimestre de 1996.

A pesar de que la Ley 198/1963, de contratos del Estado, no establecía un plazo para la publicación de las adjudicaciones, es recomendable realizar este tipo de publicación de forma oportuna en el tiempo.

N.º 5 - Durante el año 1995 no se han reconocido obligaciones en el presupuesto de gastos de la DGPEISC correspondientes a los expedientes de contratación para la construcción de un nuevo parque de bomberos en Martorell, por 64 MPTA, ni por la compra de recambios para los helicópteros, por 43 MPTA, a pesar de que las fechas de las certificaciones de las obras del parque de bomberos son del año 1995 y que los recambios fueron recepcionados el año 1995. Tampoco se han reconocido obligaciones para la anualidad de 1995 del contrato por la adquisición de un helicóptero, adjudicado el año 1994, por un importe aproximado de 177 MPTA. El motivo del no reconocimiento de estas obligaciones ha sido el recorte presupuestario producido por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de julio de 1995.

No reconocer estas obligaciones en el presupuesto de gastos de 1995 supone traspasarlas de este ejercicio a los ejercicios futuros. Adicionalmente, los gastos han sido incurridos plenamente, evitándose con esta práctica, únicamente, su registro.

N.º 6 - Hemos constatado que la disponibilidad de fondos de algunas cajas habilitadas al cierre del ejercicio de 1995 superaba las 100.000 PTA establecidas como límite que en algunos casos resulta insuficiente.

Recomendamos ajustar los límites de disponibilidades autorizadas a las cajas habilitadas según sus necesidades.

N.º 7 - La DGPEISC concede subvenciones de capital a ayuntamientos de forma directa, sin publicidad previa, para la construcción o adecuación de los parques de bomberos voluntarios, de acuerdo con el artículo 10.4 de la LPGC-95, según la cual se pueden conceder directamente por resolución del consejero, subvenciones innominadas o genéricas en que no sea posible promover concurrencia pública. Las subvenciones concedidas durante el año 1995 no han sido publicadas en el DOGC.

Aparte de documentar adecuadamente los expedientes relativos a la concesión de subvenciones de capital, es conveniente dar a estas actuaciones la publicidad necesaria.

N.º 8 - Aunque se lleva un control del suministro de material a los diferentes parques de bomberos y de las existencias en el almacén general de Martorell, no se realiza una memoria justificativa de los costes de los servicios.

Es necesario dotar a la DGPEISC de los medios necesarios, que le permitan llevar el análisis de los costes de las diversas actuaciones y así poder informar, a los beneficiarios de los servicios, de los gastos que ha comportado cada actuación.

N.º 9 - Para el ejercicio de 1995, el importe de 807,2 MPTA correspondiente a la contribución especial creada por la Ley 5/1994, de 4 de mayo, ha sido calculado como el 5% de las primas recaudadas, según establece el convenio firmado entre

el Departamento de Gobernación y la Gestora de Conciertos para la Contribución a los Servicios de Extinción de Incendios, A.I.E., el 26 de abril de 1996. La base del cálculo ha sido la certificación de fecha 21 de febrero de 1996, presentada por la propia Gestora del importe de las primas recaudadas durante el ejercicio 1994, un total de 16.144 MPTA. Del contenido del mencionado convenio se desprende que no se ha acordado ningún procedimiento sistemático para verificar de forma independiente las cifras o los sistemas utilizados para su obtención.

Considerando la importancia de esta contribución especial, para ejercicios futuros, sería conveniente incluir en el convenio algún tipo de procedimiento para la revisión de las cifras declaradas y de los procedimientos utilizados para su cálculo, como encargar esta función a la Intervención Delegada del Departamento.

6. ALEGACIONES

Dando cumplimiento a aquello que se establece en el artículo 6.1 de la Ley 6/1984, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, el Departamento de Gobernación nos manifiesta lo que a continuación transcribimos:

"En relación al proyecto de informe de fiscalización 11/96-C sobre los gastos correspondientes al ejercicio 1995 de la Dirección general de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña del Departamento de Gobernación, consideramos que el trabajo de fiscalización ha sido una tarea muy positiva que podrá servir de modelo a seguir para valorar otros costes de otros servicios que presta nuestro Departamento; y que, del análisis y evaluación de los criterios de gestión se han extraído observaciones de interés que han de permitir hacer más eficaz y eficiente la gestión de esta unidad directiva.

No obstante, respecto a las consideraciones efectuadas en los puntos 3 y 7 del apartado correspondiente a las conclusiones, y ante la especificidad de la materia tratada, te adjunto una nota justificativa del procedimiento llevado a cabo por nuestros servicios.

NOTA RELATIVA A LOS PUNTOS 3 Y 7 DEL APARTADO CORRESPONDIENTE A LAS CONCLUSIONES DEL PROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN 11/96-C SOBRE LOS GASTOS DEL EJERCICIO 1995 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y DE SALVAMENTOS DE CATALUÑA

Con referencia al punto 3 y en relación a la contratación del personal del INEM para la campaña forestal, debe considerarse lo siguiente:

Esta dirección general lleva a cabo anualmente la contratación de personal laboral temporal para el período de verano para dar soporte al cuerpo de bomberos.

Esta contratación se realiza en parte a cargo del Departamento de Gobernación y por otra parte a cargo de una subvención recibida del INEM gestionada a través del Departamento de Trabajo.

Ésto motiva que estas contrataciones deben llevarse a cabo con dos procedimientos diferentes.

a) Personal contratado a cargo de la subvención del INEM

Los contratos se editan en el servicio de la Administración y Estudios Económicos de la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de Cataluña. Una vez firmados se envían junto con la copia básica a cada una de las brigadas o servicios que cuentan con personal contratado para la firma de los trabajadores.

Estos trabajadores están distribuidos por todo el territorio de Cataluña en 150 parques, pudiendo llegar hasta 183 en la época de verano.

Un vez firmados por los trabajadores y devueltos a la brigada o servicio correspondiente, se envían al comité de empresa para la firma de la copia básica.

Este comité está formado por personal que trabaja en régimen de turnos.

Cuando todos estos trámites están completados, cada servicio o brigada envía cada contrato a la oficina del INEM que corresponda para su registro.

b) Personal contratado a cargo del Departamento de Gobernación

El procedimiento es el mismo, a excepción que un vez firmada la copia básica por el comité de empresa se devuelven juntamente con los contratos al Servicio de Administración y Estudios Económicos de Barcelona de la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña, para enviarlos al INEM, ya que existe un acuerdo verbal para el registro conjunto de todos los contratos en una sola oficina del INEM.

Para la campaña de verano de 1994 se contrataron un total de 682 trabajadores.

Para la campaña de verano de 1995 se contrataron un total de 848 trabajadores a cargo del Departamento de Gobernación y 451 trabajadores a cargo de la subvención del INEM que hace un total de 1299 personas.

Debe tenerse en cuenta que para el personal contratado a cargo de la subvención del INEM, es necesario presentar 5 originales de cada contrato más una copia básica y para el personal contratado para la campaña de verano, es

necesario presentar 4 originales de cada contrato más una copia básica, esto supone un total de 6.946 documentos originales para tramitar.

El volumen de documentación a tramitar, así como la dispersión geográfica de los centros de trabajo de esta dirección general, puede haber generado en algún caso un cierto retraso en la tramitación de la documentación en el INEM.

En lo referente al punto 7 deben manifestarse los siguientes hechos:

a) Respecto a la concurrencia en el momento de otorgar subvenciones, debe considerarse lo siguiente:

La Ley de presupuestos de cada año determina la regulación del régimen de concesión de subvenciones. Con carácter general tienen que concederse de acuerdo con criterios de publicidad, concurrencia y objetividad, excepto aquellas en donde no es posible promover la concurrencia por la especificidad de las características que debe cumplir la entidad, la empresa o la actividad destinataria de la subvención.

Las subvenciones otorgadas para la construcción o rehabilitación de parques de bomberos se conceden siguiendo criterios técnicos para la optimización de los servicios de extinción de incendios.

La Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña, tiene interés en el desarrollo de los parques de bomberos que favorece una homogénea distribución en todo el territorio catalán con especial concentración en las zonas de mayor riesgo de incendios (zonas forestales, grandes concentraciones industriales, etc), es por ello que se otorgan las subvenciones de forma directa, bien sea por solicitud del ayuntamiento o bien por acuerdos entre la dirección general y el ayuntamiento afectado.

b) Respecto a la publicidad de las subvenciones otorgadas debe considerarse que, su publicación fue realizada en el DOGC 2272 en fecha 23 de octubre del corriente."



Sindicatura de Comptes
de Catalunya

El Secretari General

RAMON PLANAS FONT, Secretario General de la Sindicatura de Cuentas de
Cataluña,

C E R T I F I C O:

Que el presente informe de fiscalización 11/96-C, sobre gastos de la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamentos de Cataluña, ejercicio 1995, es una copia exacta del aprobado por el Pleno de la Sindicatura de Cuentas en la reunión que tuvo lugar el día 28 de enero de 1997.

Y para que así conste y tenga los efectos que corresponda, firmo esta certificación, con el visto bueno del síndico mayor (e.f.)

Barcelona, 3 de febrero de 1997

(firma)

(firma)

Visto bueno
EL SÍNDICO MAYOR(e.f.)

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Jaume I, 2-4
08002 Barcelona
Tel. (+34) 93 270 11 61
Fax (+34) 93 270 15 70
sindicatura@sindicatura.org
www.sindicatura.org

Elaboración del documento PDF: septiembre de 2004

Depósito legal: B-39562-2004