



RESUMEN DIVULGATIVO

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN DE 2016

QUÉ HEMOS AUDITADO

De las 69 cuentas que se incluyen en la Cuenta General, la Cámara ha fiscalizado en este informe las cuentas de las 13 entidades principales de la Comunidad Autónoma que registraron sus operaciones en el sistema de información contable SERPA en el ejercicio 2016, que son las siguientes:

1. Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón
2. (SALUD) Servicio Aragonés de Salud
3. (INAEM) Instituto Aragonés de Empleo
4. (IASS) Instituto Aragonés de Servicios Sociales
5. (IAJ) Instituto Aragonés de la Juventud
6. (IAM) Instituto Aragonés de la Mujer
7. (AST) Aragonesa de Servicios Telemáticos
8. (IAA) Instituto Aragonés del Agua
9. (INAGA) Instituto Aragonés de Gestión Ambiental
10. (ACPUA) Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón
11. (BSTA) Banco de Sangre y Tejidos de Aragón
12. (CITA) Centro de Investigación y Tecnología de Aragón
13. (IACS) Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud

Estas 13 entidades representan en conjunto el 97 % del personal, el 97% de los gastos y el 85 % del activo del total del sector público autonómico.

OPINIÓN CON SALVEDADES DE AUDITORIA FINANCIERA

Las cuentas anuales de las trece entidades fiscalizadas por la Cámara de Cuentas en este informe de la Cuenta General 2016 expresan, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de las mismas a 31 de diciembre de 2016, así como de sus resultados económico y presupuestario correspondientes al ejercicio anual terminado en dicha fecha, excepto por los posibles efectos de las limitaciones al alcance y las incorrecciones descritas en el informe que se reproducen en las páginas 2 a 5 de este resumen.

CONCLUSIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

Como resultado del trabajo de la Cámara de Cuentas, se han puesto de manifiesto algunos incumplimientos significativos en el ejercicio 2016 de la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos. Se enumeran en el apartado "Incumplimientos de la legalidad" de este resumen.

ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

Importancia relativa

La importancia relativa (o materialidad) es el límite por encima del cual las omisiones o errores de las cuentas, considerados individualmente o de forma agregada, deben ser identificados como salvedades en el informe de auditoría.

Las incorrecciones, incluidas las omisiones, se consideran materiales por la Cámara de Cuentas cuando cabe prever razonablemente que podrían influir en las decisiones que toman los usuarios de la Cuenta General basándose en los estados financieros. La importancia relativa proporciona una base para determinar la naturaleza y el alcance de nuestros procedimientos de auditoría.

Hemos fijado la importancia relativa de este informe para el conjunto de los estados financieros en €50 millones, importe que representa el 0,93% de las obligaciones reconocidas netas del presupuesto de gastos consolidado del ejercicio 2016, que ascendieron a €5.376 millones.

Auditoría financiera

Se ha realizado una fiscalización de seguridad razonable de la contabilidad de la entidad consolidada.

Auditoría de cumplimiento de legalidad

Se ha realizado una revisión limitada del cumplimiento de la legalidad en las áreas de personal, contratación pública, gestión presupuestaria, endeudamiento y morosidad.

OPINIÓN FINANCIERA CON SALVEDADES - LIMITACIONES AL ALCANCE

1 Tesorería

Tres entidades financieras no han respondido a las solicitudes de información afectando a los saldos de tesorería del SALUD, IASS, IAA, IACS e INAGA.

Las confirmaciones de varias entidades financieras son incompletas ya que no incluyen la totalidad de las cuentas corrientes de titularidad de los entes fiscalizados. Este hecho ha afectado a 38 cuentas corrientes de la Administración de la CA, con un saldo contable de 3 millones de euros.

Como procedimiento alternativo se han obtenido del Servicio de Tesorería los certificados bancarios de los saldos al 31 de diciembre de 2016 utilizados para realizar las conciliaciones bancarias. Si bien de las conciliaciones así realizadas no se han detectado incidencias significativas, este procedimiento no permite detectar la posible existencia de cuentas no contabilizadas por los entes.

2 Datos de compras

Los datos de compras de hospitales por proveedor de producto farmacéutico obtenidos de la aplicación informática FARMATOOLS no coinciden con los datos que se obtienen por tercero de la contabilidad. La Cámara de Cuentas no ha podido conciliar las diferencias.

3 Inventario de bienes y derechos

Se han constatado las siguientes omisiones en los estados contables:

- Varios préstamos concedidos por el IAA a entidades locales no figuran registrados en contabilidad como inversiones financieras ni en el inventario de bienes y derechos como activos del Instituto.
- No constan en el inventario de la Administración de la CA numerosos activos del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, vivienda y Transportes destinados a alquileres sociales.
- Tampoco constan las inversiones ejecutadas en el vertedero de Bailín y las EDAR construidas por el Gobierno de Aragón adscritas al IAA.

La Cámara de Cuentas no ha podido cuantificar el importe de estas inversiones omitidas en el inventario.

OPINIÓN FINANCIERA CON SALVEDADES - INCORRECCIONES

4 Ejecución del presupuesto de gastos

Las transferencias realizadas a las Cortes, el Justicia y la Cámara de Cuentas de Aragón deben contabilizarse íntegramente en el capítulo 4, Transferencias corrientes, y no en otros epígrafes del estado de liquidación del presupuesto de gastos. En 2016, la CA contabilizó incorrectamente €13 millones en el capítulo 1, Gastos de personal y €6 millones en el capítulo 2, Gastos en bienes corrientes y servicios, que realmente eran transferencias para financiar estas instituciones.

5 Compromisos de gastos e ingresos plurianuales

El epígrafe de compromisos de gastos e ingresos plurianuales no informa en la Administración de la CA sobre:

- Las amortizaciones del préstamo ICO del Fondo de Liquidez Autonómica (€1.011 millones)
- Los compromisos de gasto con los centros de enseñanza concertada para el ejercicio 2017.
- Las liquidaciones negativas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009 que suponen una deuda de €531 millones.

En el IAA los compromisos de gasto para 2017 de los contratos de concesión de obra pública de estaciones depuradoras están infravalorados en €6 millones.

6 Inmovilizado no financiero

El inmovilizado no financiero, que asciende a €5.146 millones al cierre del ejercicio 2016, no refleja con exactitud los activos que se utilizan de manera continuada en la producción de bienes y servicios públicos.

Las incertidumbres, las limitaciones al alcance y los ajustes detectados en los trabajos de fiscalización (€687 millones en valor absoluto) no permiten concluir favorablemente sobre el saldo que figura en el Balance de situación, ni sobre la gestión y control del inventario de activos por parte de la CA.

7 Inmovilizado financiero

La Administración de la CA ha registrado en 2016 los préstamos concedidos en ejercicios pasados a entidades locales aragonesas y a particulares para la promoción, construcción y adquisición de viviendas protegidas por un importe de €24 millones.

La Cámara de Cuentas no ha podido concluir que se hayan incluido la totalidad de los préstamos concedidos a terceros (sería necesario realizar un trabajo específico sobre ejercicios cerrados). No obstante, sobre los saldos registrados se ha detectado:

- No se han registrado los saldos pendientes de cobro de los intereses devengados impagados por €2 millones.
- No se han provisionado los saldos impagados que la Cámara de Cuentas estima en €19 millones.

8 Deudores

La provisión por insolvencias está infravalorada en €12 millones:

- SALUD: €7 millones
- IASS: €2 millones
- INAEM: €2 millones
- IAJ: €1 millones

El INAEM no ha contabilizado los reintegros de los anticipos de subvenciones percibidas en ejercicios anteriores por lo que sus derechos reconocidos y pendientes de cobro están sobrevalorados en €4 millones.

9 Provisiones para riesgos y gastos

La provisión por responsabilidades está infradotada en €125 millones en el ejercicio 2016.

Por entes:

- Administración de la CA: €56 millones
- SALUD: €49 millones
- IASS: €17 millones
- Resto: €3 millones

Por conceptos:

- €25 millones reclamados por el Ayuntamiento de Zaragoza por el Convenio del Tranvía (salvedad 13)
- €19 millones por litigios
- €26 millones por complementos de pensiones (salvedad 12)
- €41 millones por la devolución de la paga extra del ejercicio 2012 (salvedad 12)
- €14 millones por prestaciones a la dependencia.

10 Acreedores

Saldo de la 409

El saldo de la cuenta 409, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto, que asciende a 31 de diciembre de 2016 a €83 millones, se encuentra infravalorado en €11 millones.

- Administración de la CA: €9 millones
- SALUD: €1 millones
- IASS: €1 millones

Deuda con instituciones parlamentarias

Los saldos pendientes de pago a las Cortes de Aragón y sus instituciones dependientes (Justicia y Cámara de Cuentas) están infravalorados en €25 millones.

11 Endeudamiento

Saldo no dispuesto

La Administración de la CA imputó en 2016 al capítulo 9, Pasivos financieros, del presupuesto de ingresos €68 millones de un préstamo del Fondo de Facilidad Financiera pendientes de disposición a 31 de diciembre de dicho año. Tal y como establecen los principios contables públicos, los pasivos financieros deben reconocerse simultáneamente al desembolso de los capitales por parte del prestamista. En este caso, los desembolsos se produjeron por compensación de facturas de proveedores en los meses de enero y febrero.

En la fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 2015 se detectó este mismo ajuste por €30 millones.

Gastos a distribuir en varios ejercicios

Los gastos por intereses implícitos de las emisiones de deuda pública están infravalorados en €6 millones. La CA contabilizó como gasto del ejercicio las emisiones bajo par de deuda pública realizadas hasta el ejercicio 2011 en lugar de contabilizarlas como un gasto a distribuir en varios ejercicios.

12 Gastos de personal

Corte de operaciones

Se han detectado gastos de personal de los ejercicios 2015 y 2016 contabilizados en el ejercicio posterior al de su devengo.

	Gasto de 2015 en 2016	Gasto de 2016 en 2017
Admon. CA	3	3
SALUD	14	17
IASS	1	1
Total	18	21

Complementos de pensión

En el ejercicio 2016 el SALUD abonó €1,76 millones a 402 jubilados de los colectivos de personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social por complementos de pensión. La Cuenta General no recoge ninguna mención ni cuantificación de los compromisos futuros adquiridos por la mejora de las jubilaciones de este personal, que la Cámara de Cuentas ha estimado en €26 millones.

Devolución de la paga extraordinaria

El 28 de noviembre de 2015 en la Mesa General de Negociación de la Administración de la CA (ratificado por acuerdo de Gobierno de Aragón de 15 de diciembre de 2015) se acordó un calendario de devolución de la paga extraordinaria de diciembre de 2012. La Cuenta General del ejercicio 2016 no recoge ninguna mención ni cuantificación de estos compromisos correspondientes al 50% de la paga extraordinaria suprimida y que la Cámara de Cuentas estima en €41 millones.

13 Incertidumbre tranvía Zaragoza

Según la Cuenta General de la CA, el saldo pendiente de pago al Ayuntamiento de Zaragoza por el Convenio de financiación del tranvía de Zaragoza asciende a €15 millones al cierre de 2016. Sin embargo, la deuda reclamada por el Ayuntamiento de Zaragoza es de €40 millones.

En diciembre de 2017, la CA aprobó la liquidación definitiva del convenio en la que el saldo pendiente de pago se reduce a €8 millones. Esta liquidación ha sido recurrida por el Ayuntamiento de Zaragoza.

La Cámara de Cuentas desconoce el efecto económico que pueden tener estos acontecimientos, de los que la Comunidad Autónoma no informa en la memoria de la Cuenta General del ejercicio 2016.

14 Remanente de tesorería

Cálculo del remanente de tesorería

En los trabajos de fiscalización hemos constatado que las entidades auditadas en este informe no calcularon correctamente el remanente de tesorería a 31 de diciembre de 2016, habiendo tenido este error un impacto significativo en la Administración de la CA. Las principales omisiones advertidas son las siguientes:

- No se incluyeron en el Estado del remanente de tesorería como obligaciones pendientes de pago €142 millones de fianzas y depósitos recibidos por la Comunidad Autónoma. La Cámara de Cuentas considera que deben minorar el importe del remanente de tesorería, como establece el PGCPA
- No se disminuyó el remanente de tesorería por la totalidad del importe de los cobros pendientes de aplicación definitiva que al 31 de diciembre de 2016 ascendían a €78 millones, existiendo una diferencia no regularizada de €59 millones.

	Agregado s/ Cuenta General	Consolidado s/ Cámara de Cuentas
Derechos pendientes cobro	635	144
Obligaciones pendientes pago	(1.025)	(735)
Fondos líquidos	42	42
REMANENTE TESORERÍA AFECTADO	60	60
REMANENTE TESORERÍA NO AFECTADO	(409)	(610)
REMANENTE TESORERÍA TOTAL	(348)	(549)

Adicionalmente el efecto de las salvedades 8, 10, 11 y 12 sobre el Remanente de tesorería consolidado resultaría en una minoración del mismo de €116 millones de euros, alcanzando un valor negativo de €726 millones.

Hay que hacer mención que ni en el remanente calculado por la CA ni en el consolidado elaborado por la Cámara de Cuentas se incluyen dentro de las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 2016 las que conforman el saldo de la cuenta 409, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, por no exigirlo la normativa contable. De haberse imputado al presupuesto de 2016 estas obligaciones pendientes de pago, el remanente de tesorería no afectado consolidado se hubiera minorado en €83 millones, hasta alcanzar un importe negativo de €809 millones, después de los ajustes mencionados.

INCUMPLIMIENTOS DE LA LEGALIDAD

15 Objetivo de estabilidad presupuestaria

La Comunidad Autónoma incumplió en el ejercicio 2016 el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto, habiendo alcanzado un déficit de €399 millones, (1,15 % del PIB regional) que supone una desviación de €156 millones respecto al objetivo fijado en el 0,7 % (€243 millones)

16 Sostenibilidad de la deuda comercial

El periodo medio de pago de la deuda comercial durante 2016 fue de 94 días en gasto corriente y de 50 días en inversión, incumpliendo el plazo de 30 días que establece la Ley 3/2004, de 29 de diciembre.

No obstante desde el mes de julio de 2016 el periodo medio de pago se ha situado dentro del plazo legal (17 días de media).

17 Endeudamiento

Las operaciones de endeudamiento a corto plazo formalizadas por la Administración de la CA en 2016 se tramitaron sin que la Ley de presupuestos del ejercicio 2016 estableciera el límite máximo que se podía formalizar, incumpliendo lo establecido en el artículo 96 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Aragón.

El saldo medio dispuesto en 2016 fue de €140 millones, cancelándose todas las disposiciones desde el mes de agosto.



18 Gestión presupuestaria

Insuficiencias presupuestarias

El Presupuesto 2016 no incluyó dotaciones suficientes para hacer frente a la actividad de la CA en el año. La insuficiencia presupuestaria ascendió a €462 millones (€225 millones para regularizar la cuenta 409 del SALUD y €237 millones para cubrir gastos devengados en 2016), distribuidos de la siguiente forma

- €355 millones en el SALUD (€38 millones de personal, €276 millones de capítulo 2 y €41 millones de receta farmacéutica).
- €87 millones en el departamento de educación para pagar las nóminas del personal docente (€64 millones) y de la educación concertada (€23 millones).
- €5 millones para atender el gasto de los programas de carreteras y Transportes.
- €5 millones para remuneraciones a agentes mediadores independientes
- €6 millones para regularizar la deuda por el IBI de ejercicios anteriores.
- €4 millones para protección y promoción de la salud

Gastos sin cobertura presupuestaria

La Administración de la CA y el SALUD aprobaron modificaciones de créditos para atender gastos que deberían haber estado previstos inicialmente en el Presupuesto.

A pesar del volumen de modificaciones presupuestarias aprobadas (€419 millones en términos consolidados), la Cámara de Cuentas estima que el gasto realizado en el ejercicio 2016 sin cobertura presupuestaria adecuada y suficiente alcanzó, al menos, €34 millones. Estos gastos se tramitaron sin cobertura presupuestaria, incumpliendo el artículo 39.2 TRLHCA.

Modificaciones de crédito

El Gobierno de Aragón comunicó fuera de plazo a las Cortes de Aragón 10 expedientes de ampliación de crédito para el pago de nóminas (€6 millones de la enseñanza pública y €41 millones del SALUD), que debían pasar por el mecanismo de control previsto en el art. 4 de Ley de Presupuestos. Se comunicaron dos meses después de su aprobación, sin que las Cortes de Aragón emitieran ningún pronunciamiento al respecto.

19 Personal

En el ejercicio 2016 se han mantenido los incumplimientos señalados en los informes de fiscalización de los ejercicios 2014 y 2015.

Complementos salariales sin norma de rango legal

Los siguientes complementos retributivos no están amparados en normas de rango legal o reglamentario, como resulta preceptivo.

Su regulación se contiene en simples acuerdos de mesas sectoriales, convenios, acuerdos del Gobierno de Aragón y/o resoluciones o instrucciones de los órganos directivos de la Administración o de los organismos autónomos:

- €13 millones por el anticipo de la carrera profesional del personal funcionario de carrera y estatutario de la CA del sector "Administración General".
- €7 millones del complemento transitorio del personal del ámbito sectorial "Administración de justicia".
- €39 millones del complemento específico del personal docente no universitario regulado en Acuerdo del Gobierno de Aragón no publicado.
- €49 millones de la carrera profesional del Personal Estatutario de Servicios de Salud.

Complemento de productividad

El complemento de productividad es una remuneración de carácter variable que debe retribuir el especial rendimiento.

La Cámara de Cuentas ha comprobado que la mayor parte este complemento (€112 millones) se percibió con carácter fijo.

Mecanismos de ordenación del personal

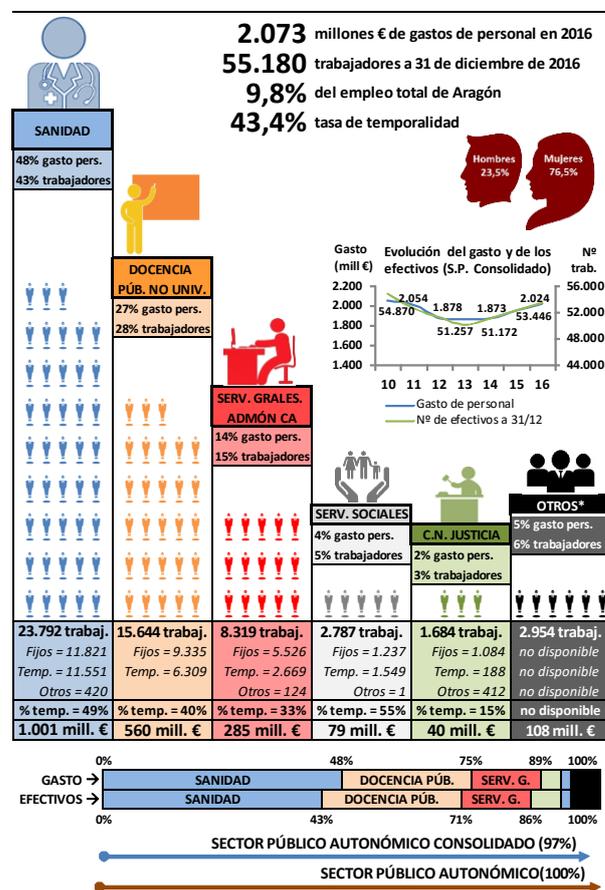
El personal docente no universitario se ordena a través de plantillas orgánicas por centros y cupos y no mediante relaciones de puestos de trabajo.

El personal de justicia no está ordenado en relación de puestos de trabajo, a excepción de los puestos de trabajo de Médicos Forenses y Facultativos.

El SALUD ordena el personal de los centros sanitarios y del Centro de Gestión Integrada de Proyectos Corporativos a través de plantillas orgánicas que, si bien han sido aprobadas por el Gobierno de Aragón, no han sido objeto de publicación en boletines oficiales.

El Servicio Aragonés de Salud no disponía en 2016 de un registro de personal.

Personal del sector público de la CA de Aragón



* Incluye a los organismos autónomos INAEM, IAJU e IAMJU, así como a la totalidad de entidades de Derecho público, sociedades mercantiles fundaciones y consorcios de la Comunidad Autónoma de Aragón

20 Contratación

Publicidad

La Comunidad Autónoma no publicó en 2016 las licitaciones de sus contratos y los resultados de su adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Rendición a la Cámara de Cuentas y Portal de Transparencia

Se han identificado €468 millones de gasto por contratos que no fueron comunicados a la Cámara de Cuentas y de los que tampoco consta su anotación en el registro público de contratos ni su publicación en el portal de transparencia.

La mayoría corresponden al SALUD, que no rindió ni publicó ninguna información sobre los contratos adjudicados directamente sin procedimiento de licitación (€301 millones) ni de otros contratos formalizados (€101 millones).

La información suministrada en el Portal de Transparencia sobre contratos menores solo se refiere a la Administración de la CA y sus cinco organismos autónomos, sin incluir al resto de entidades de la CA.

Fraccionamiento

La Cámara de Cuentas ha detectado un número importante de contratos menores (por valor acumulado de €8 millones) en los que ha podido existir un fraccionamiento irregular del objeto de los contratos con la finalidad de no aplicar los procedimientos de adjudicación legalmente previstos.

Adjudicación directa

Se han identificado los siguientes gastos irregulares en 2016, comprometidos sin tramitar expedientes de contratación ni formalizar los preceptivos contratos, incumpliendo por tanto lo establecido en los artículos 28 y 109 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF).

- €212 millones en el SALUD: por suministros de farmacia hospitalaria (€195 millones) y gasto en implantes (€17 millones).
- €6 millones en el Departamento de Educación Cultura y Deporte por los servicios de rutas escolares prestados al inicio del curso escolar antes de la formalización del contrato. En el Servicio Provincial de Zaragoza esta situación se mantuvo durante todo el curso 2016-2017 y el siguiente.
- €6 millones en el IASS por los servicios de gestión integral del centro de menores de Juslibol, cuyo plazo de ejecución, prórrogas incluidas, había finalizado.

Transporte público de viajeros por carretera

El actual mapa de transporte público de viajeros por carretera fue diseñado en los años 60 y comprende 431 rutas que transportan 6,7 millones de viajeros al año.

Las concesiones actuales comenzaron a caducar en 2007. Para efectuar una reordenación conjunta del mapa concesional, la Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en el transporte interurbano de viajeros por carretera, estableció la posibilidad de prorrogarlas, cuando razones de interés público lo aconsejaban, por un periodo que en ningún caso podía exceder de 31/12/2017, dado que supone una alteración sustancial de las condiciones del contrato de concesión inicial.

Agotado el periodo máximo legalmente previsto para las prórrogas sin haber concluido el diseño del nuevo mapa concesional, las empresas concesionarias de los servicios de transporte cuyos contratos habían caducado han continuado prestándolos sin cobertura legal.

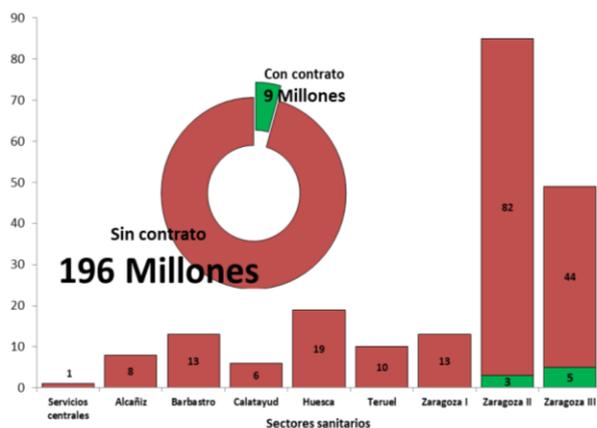
Fiscalización de la correcta ejecución de los contratos

Entre los contratos fiscalizados por la Cámara se incluyeron tres obras de construcción de centros educativos adjudicados en 2016. Los retrasos acumulados en las obras de dos de ellos llevaron a la resolución del contrato, como consecuencia de incumplimientos contractuales culpables e imputables al contratista, en uno de los casos, y no culpables, en el otro.

20 Contratación

Contratación de los suministros de farmacia hospitalaria

El SALUD adjudicó directamente y sin contrato la práctica totalidad de los suministros de farmacia hospitalaria del ejercicio 2016, cuyo gasto ascendió a €196 millones.



Los principales resultados de la fiscalización de una muestra de 100 especialidades farmacéuticas (€141 millones facturados por 33 laboratorios) son los siguientes:

- €76 millones (56 % de la muestra) corresponden a compras de medicamentos respaldadas por la adhesión del SALUD a acuerdos formalizados a nivel nacional con laboratorios y a los acuerdos marco del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA). En estos casos no se tramita ningún expediente de contratación, a excepción del Sector III que sí formaliza los correspondientes contratos derivados de los acuerdos marco.
- €62 millones (el 44 % restante de la muestra) son compras irregulares realizadas prescindiendo total y absolutamente de los procedimientos de licitación y adjudicación exigidos por la normativa vigente.

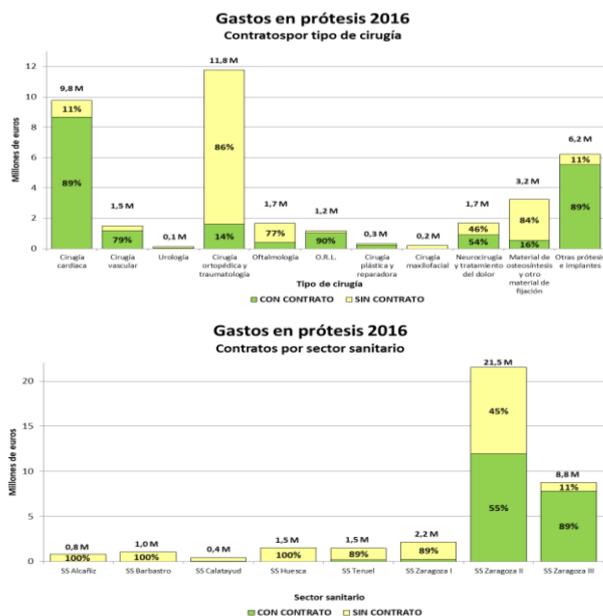
De este importe restante, €46 millones correspondían a productos exclusivos que solo se podían adquirir a un único laboratorio. En estos casos, hubiera sido posible la adjudicación directa mediante procedimiento negociado (art. 170 d TRLCSP), siempre que existiera constancia expresa en el expediente de contratación de que el adjudicatario es el único capaz de realizar las prestaciones mediante documento probatorio fehaciente.

Se han observado diferencias significativas entre los precios de adquisición de medicamentos de los distintos hospitales del SALUD. La implantación de un sistema de contratación centralizada permitiría reducir en un 5% el gasto en los medicamentos que quedan fuera del marco de INGESA.

Contratación de prótesis e implantes

El 46 % del gasto en implantes (€17 millones de euros de un total de €37 millones) carece de soporte contractual.

La compra directa ha resultado de media un 10 % más cara que las compras amparadas por un procedimiento contractual (llegando en algunos casos las diferencias casi al 40 %).



Urgencia

De una muestra analizada de 20 contratos de implantes, en 4 de ellos se justificó el procedimiento negociado sin publicidad en la urgencia, al ser inminente la fecha de terminación de la vigencia del anterior contrato y ser las necesidades inaplazables.

La utilización del procedimiento negociado sin publicidad no cabe por la simple apelación de razones de urgencia. Es un procedimiento excepcional cuya utilización debe ser motivada en alguna de las causas previstas en el TRLCS, entre las que no figura la urgencia.

Subrogación de trabajadores

En un contrato de los analizados la obligación de subrogación del personal por la empresa adjudicataria se establece por el órgano de contratación en el Pliego de cláusulas administrativas del contrato, sin que resultara exigible dicha subrogación por Ley o por el correspondiente convenio colectivo, como resulta preceptivo.

20 Contratación

Incumplimientos detectados en anteriores fiscalizaciones que siguen sin corregir en 2016

1. Deficiente justificación del presupuesto de licitación: sin referencia a las variables necesarias que permitan concluir sobre la razonabilidad de su importe (art. 87 texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, TRLCSP).
2. Pliegos tipo: Falta de informe de los Servicios Jurídicos sobre los criterios de solvencia y de adjudicación que se incluyen en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (art. 115.5 texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, TRLCSP).
3. Incumplimientos en criterios de adjudicación (art. 150 texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, TRLCSP):
 - criterios que no guardan relación con el objeto del contrato.
 - criterios de adjudicación genéricos que no ayudan a determinar la oferta económicamente más ventajosa, y resultan superfluos si las prestaciones del servicio estuvieran perfectamente definidas en el Pliego o en el Proyecto.
 - falta de justificación de la ponderación otorgada a los criterios de adjudicación distintos del precio.
 - utilización de umbrales excesivamente altos que limitan la continuidad en el procedimiento y, en consecuencia, la concurrencia del contrato.
 - escasa ponderación del criterio precio sin suficiente justificación en el Pliego.
4. Falta de concreción de las condiciones de ejecución del contrato y/o de las penalidades por ejecución deficiente.
5. Fórmulas de valoración del precio que asignan puntos a ofertas que no suponen bajas sobre el precio de licitación fijado por la Administración.

OTROS ASPECTOS DE LA AUDITORÍA QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN

A Visión general

La situación financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio 2016 que se deduce del balance consolidado elaborado por la Cámara de Cuentas de Aragón para este informe presenta graves desequilibrios patrimoniales, como se puede ver a continuación.

Inmov. no financiero	5.144	Fondos propios	(2.940)
Inv. financieras	622	Endeudamiento	8.125
Gastos a distribuir	18	Fianzas y depósitos	142
Existencias	6	Acreedores	760
Deudores	254		
Tesorería	43		
TOTAL ACTIVO	6.087	TOTAL PASIVO	6.087

En concreto, es importante destacar que:

- El endeudamiento financiero se situó en €8.125 millones al cierre del ejercicio.
- Los fondos propios antes de ajustes fueron negativos por €2.940 millones; y se han generado por los continuos desequilibrios anuales propiciados por la insuficiencia de los ingresos de la CA para hacer frente a su actividad corriente que, para el ejercicio 2016, hemos cuantificado en €164 millones, sin computar los recursos necesarios para reposición del inmovilizado, estimados en €120 millones, y los costes financieros de la deuda acumulada, que alcanzaron los €180 millones.
- El remanente de tesorería no afectado a 31 de diciembre de 2016 antes de ajustes fue negativo por €610 millones, alcanzando después de la consolidación y las correcciones y ajustes realizados por la Cámara de Cuentas un importe negativo de €726 millones. Los elevados valores negativos del remanente indican que la CA sufrirá tensiones financieras en el corto plazo y que será necesario adoptar medidas para corregir este desequilibrio.

Ante esta delicada situación patrimonial, las perspectivas futuras de la CA pasan por seguir aumentando sus niveles de endeudamiento y de su capacidad para acceder a este recurso, que será necesario para poder financiar el gasto corriente que genera su actividad mientras no consiga aumentar sus ingresos o reducir sus gastos en, al menos, €464 millones.

B Ejecución del presupuesto de gastos

En el Estado de liquidación del presupuesto de gastos consolidado las obligaciones reconocidas netas contabilizadas alcanzan un importe de €5.376 millones, de los que €220 millones corresponden a obligaciones por gastos de ejercicios anteriores pendientes de imputar a presupuesto a 31 de diciembre de 2015, que fueron regularizadas en el presupuesto de 2016 con la financiación extraordinaria obtenida del Estado a través del Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas.

A pesar de esta fuerte inyección de recursos financieros, el saldo de la cuenta 409, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, al cierre del ejercicio 2016 todavía ascendía a €77 millones (€54 millones en el SALUD, €22 millones en la Administración de la CA y €1 millón en el IASS).

C Anulaciones de derechos reconocidos

Se han detectado 11 expedientes de anulación de derechos por €37 millones como consecuencia de fallos y errores en la gestión tributaria de la CA, que han supuesto que no se hayan podido recaudar las liquidaciones practicadas.

- €9 millones han sido anulados por los tribunales económico-administrativos al no haber motivado suficientemente la administración tributaria de la CA la valoración de los bienes inmuebles utilizada para el cálculo de las liquidaciones tributarias (principalmente en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y en el de Transmisiones Patrimoniales).
- €8 millones han sido anulados por los tribunales económico-administrativos por caducidad del procedimiento de inspección.

E Plazo de formalización de los contratos

El plazo medio de tramitación de los expedientes de contratación, desde el inicio del expediente hasta la formalización del contrato, en los contratos analizados de tramitación ordinaria ha sido de 8 meses frente a los 7 meses de los contratos tramitados mediante el procedimiento de urgencia.

Estos datos ponen en cuestión que se estén gestionando correctamente los procedimientos de adjudicación de los contratos en los casos de urgencia.

D Efectos de la concurrencia en las bajas

La Cámara de Cuentas concluye que los procedimientos con publicidad que promueven la concurrencia permiten obtener mayores bajas.

El análisis de la información rendida a la Cámara de Cuentas de los contratos formalizados en 2016 arroja los siguientes resultados:

Procedimiento de adjudicación	Nº de contratos	Importe adjud.	% de baja
Abierto	1.326	192	14%
Negociado	564	34	4%
Centralizada y AM	455	38	12%
Por administración	162	17	-
Directa	34	4	-
Simplificado y otros	48	78	14%
Total general	2.589	363	12%

E Gestión presupuestaria del SALUD

En el ejercicio 2016, el gasto devengado en el SALUD en los capítulos 2 y 6 ascendió a 521 millones de euros. De este importe, solo el 43 % está cubierto por un contrato, principalmente por la falta de formalización de los contratos de farmacia hospitalaria.

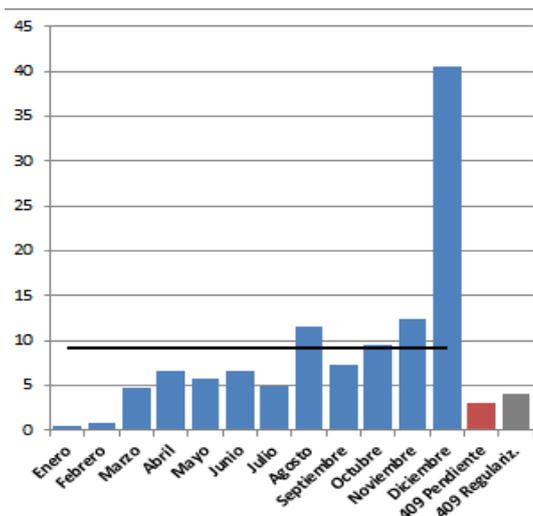
Las insuficiencias presupuestarias que viene arrastrando el SALUD en los últimos años han desvirtuado su gestión presupuestaria. Entre las anomalías que esta situación produce, destacan:

- Las obligaciones correspondientes a los gastos “sin contrato” no se imputan a presupuesto cuando se producen los hechos que las generan, sino cuando el SALUD dispone de crédito en la partida presupuestaria correspondiente, permaneciendo hasta ese momento, que puede tardar años en producirse, contabilizadas en la cuenta 409.
- En los gastos “con contrato”, el organismo contabiliza antes de la licitación una retención de crédito para garantizar la cobertura presupuestaria del contrato. Posteriormente, el SALUD anula estas retenciones, para poder usar el presupuesto en otros gastos más urgentes para los que no habría disponibilidades en el caso de mantenerse contabilizada la retención.

Esta forma de proceder del SALUD es contraria a las normas del procedimiento de ejecución del gasto público y de disciplina presupuestaria y no permite garantizar que exista crédito para la totalidad de los contratos adjudicados por el organismo.

F Desfase temporal en la imputación presupuestaria

La imputación presupuestaria de las obligaciones lleva un desfase temporal de dos meses desde que se produce la ejecución real del gasto. Esto hace que en el mes de diciembre se produzca un incremento del gasto imputado en todos los capítulos para regularizar este desfase temporal por el efecto del cierre de ejercicio, con especial incidencias en el capítulo 6, Inversiones reales:



G Costes del transporte escolar

Analizados los costes del transporte escolar, la Cámara de Cuentas ha podido concluir que el coste/alumno mensual más económico se consigue con el sistema de reserva de plazas en las rutas de transportes de viajeros, en los que se obtiene un coste por alumno mensual de 60 euros en Zaragoza, 70 euros en Huesca y 100 euros en Teruel.

Por el contrario las rutas gestionadas mediante convenios con las comarcas representan el mayor coste por alumno.

FORMA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR	Coste medio por alumno (€/mes)			
	Huesca	Teruel	Zaragoza	Media
Contratos con empresas privadas de transporte	97	127	100	108
Convenios con comarcas (1)	180	311	-	245
Reserva de plazas en rutas ordinarias (2)	69	102	57	76
Plazas integradas	112	116	-	114
Medias coste por alumno (€/mes)	113	122	86	101

(1) Huesca (Alto Gállego, Jacetania, Ribagorza y Sobrarbe) y Teruel (Maestrazgo y Cuencas Mineras)

(2) Reserva de plazas en rutas de transporte regular de viajeros (solo alumnos de ESO y cursos posteriores)

FUENTE: Datos facilitados por el Departamento de Educación (cursos 2015/2016 y 2016/2017).

RECOMENDACIONES

I Contabilidad y presupuesto

1. Adoptar normas sobre consolidación de acuerdo con la normativa marco de la Orden HAP/1489/2013.
2. Mejorar la información de las memorias de las cuentas anuales de las entidades que integran la Cuenta General sobre aspectos relevantes de la situación económico-patrimonial de la CA, inmovilizado, inversiones financieras, existencias, provisiones y contingencias, contratación, personal, gastos con financiación afectada y hechos posteriores.
3. Detallar en el informe económico-financiero que acompaña al proyecto de Ley de Presupuestos las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y del endeudamiento previsto y de la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones.
4. Incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos un anexo de inversiones y otras operaciones de capital en el que se identifiquen todos los proyectos y el tipo de financiación (recursos generales, ingresos afectados o endeudamiento) y desarrollar los procedimientos contables necesarios para facilitar su seguimiento.
5. Declarar la no disponibilidad de los gastos con financiación afectada en tanto no esté asegurada la efectiva financiación.
6. Mejorar los procesos de presupuestación del SALUD. Es urgente desarrollar la clasificación funcional del presupuesto del organismo que ordene e informe con mayor detalle los gastos.
7. Avanzar con el proceso de revisión y actualización del inventario general de bienes y derechos de la Comunidad Autónoma y de los activos registrados en el módulo de contabilización de activos fijos y la regularización contable de las diferencias.
8. Establecer revisiones periódicas de los saldos de existencias, deudores y acreedores, como mínimo al cierre de cada ejercicio, para regularizar saldos antiguos que no constituyan activos o pasivos.
9. Establecer expresamente el límite máximo del endeudamiento a corto plazo permitido en las futuras Leyes anuales de presupuestos para garantizar la plena cobertura legal de las operaciones que se suscriban (art. 96 TRLHCA, en relación con el art. 110 del Estatuto de Autonomía de Aragón y art. 14 de la LOFCA).

II Personal

10. Aprobar una nueva Ley reguladora de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón que desarrolle el Estatuto Básico del Empleado Público e incluya, entre otros aspectos, la estructura retributiva de los funcionarios (cualquiera que sea su ámbito sectorial), la carrera profesional de los funcionarios de carrera y, en caso de que la normativa básica lo permita, los permisos y licencias de los funcionarios públicos.
11. Se recomienda revisar el Decreto 208/1999, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se distribuyen las competencias en materia de personal entre los diferentes órganos de la Administración de la CA y adaptar su contenido a la organización actual de la Administración, en la que se han integrado desde su promulgación los servicios de enseñanza no universitaria y asistencia sanitaria de la Seguridad Social.
12. Se recomienda publicar en la Ley de Presupuestos de la CA los distintos componentes y cuantías de la paga extraordinaria y del complemento específico y otras retribuciones que actualmente se contienen y regulan en Acuerdos del Gobierno de Aragón (de fecha 18 de febrero, en el ejercicio 2014), de conformidad con el artículo 48 texto refundido de la Ley aragonesa de Función Pública y el artículo 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con objeto de garantizar la debida publicidad de las retribuciones.
13. Se recomienda convocar, previa reconsideración sobre la necesidad de los puestos, la provisión de todos los puestos de trabajo vacantes ocupados de forma temporal mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. A este fin debieran incluirse en las ofertas de empleo público todas las plazas vacantes cubiertas por funcionarios interinos, sin perjuicio del cumplimiento de las limitaciones sobre tasas de reposición y consolidación de empleo temporal recogidas en las Leyes de Presupuestos del Estado y de la Comunidad Autónoma.
14. Se recomienda cubrir los puestos de trabajo mediante comisión de servicios solo en caso de urgente e inaplazable necesidad (de conformidad con el artículo 31 del Decreto 80/1997), controlar la duración máxima de las mismas (un año en las comisiones de servicio administrativas y dos años en las comisiones interadministrativas) e incluir los puestos en la primera convocatoria de provisión de puestos que se realice.

III Actividad contractual

15. En relación con la adquisición de los productos exclusivos de farmacia hospitalaria y la adhesión del SALUD a los acuerdos de la Comisión Interministerial de precios de los Medicamentos o del Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA), es urgente que el SALUD adopte cuanto antes las medidas necesarias para que todos los centros sanitarios tramiten los correspondientes expedientes de contratación y acomodar estas compras a las previsiones formales del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

16. Potenciar el sistema de compra centralizada en el SALUD en todas las áreas, incluida la compra de productos farmacéuticos e implantes, de forma que todos los centros hospitalarios puedan beneficiarse de las economías de escala que se obtienen en los hospitales más grandes.

17. Establecer controles centralizados de la aplicación FARMATOOLS para que todos los centros reflejen el precio real de los medicamentos. Se recomienda realizar conciliaciones periódicas entre los datos de la aplicación FARMATOOLS y los datos de contabilidad para que la información sobre consumo farmacéutico sea correcta y homogénea entre centros hospitalarios.

18. Realizar inventario de existencias al menos al cierre del ejercicio. Se recomienda dejar constancia en acta de todos los recuentos físicos efectuados durante el año. Se recomienda incorporar algún sistema de lectura de código de barras, data matrix o similar que permita la dispensación inequívoca del medicamento.

19. Elaborar instrucciones para corregir los errores detectados en la fiscalización de las compras de implantes y prótesis (contabilización conforme a devengo en fechas cercanas al cierre del ejercicio, recuentos de stock y correcta información de las tarjetas de implantación) e instaurar accesos restringidos a los almacenes e informatizar el procedimiento.

20. El presupuesto de licitación del contrato de servicios del centro de menores de Juslibol se calculó con un nivel de ocupación estimado de 66 menores. Sin embargo, la ocupación real ha sido de 34 en los dos últimos ejercicios. Se recomienda incorporar variables que permitan reducir los costes del servicio en función de la ocupación real, de tal forma que los costes no incurridos por el prestatario redunden en beneficio del IASS (por ejemplo, gastos en comida, farmacia, transporte salidas menores) y adecuar el volumen de personal a las necesidades reales.

IV Subvenciones a líneas deficitarias de transporte

21. La mitad de los beneficiarios superaron el coste máximo publicado por el Observatorio de Costes del Ministerio de Fomento (1,57 €/km). El análisis de costes y beneficios realizado por la Cámara de Cuentas pone de manifiesto que los costes reales difieren de los admitidos por el órgano gestor y que las empresas obtienen beneficios entre el 6%-18% (ROE).

La Cámara de Cuentas estima que la subvención debería ser un 64 % inferior a la abonada.

Se recomienda el establecimiento de un coste estándar de coste por kilómetro, en línea con los datos que ofrece del observatorio de costes del Ministerio de Fomento. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) recomienda a los gestores de subvenciones implantar "sistemas de costes simplificados que reduzcan la carga administrativa de los Estados miembros y de los beneficiarios, y que estos deben basarse en una metodología sólida de cálculo".

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la comprensión del informe y contienen las principales conclusiones del mismo. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.camaracuentasaragon.es/