



CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN de 12 de marzo de 2015, de la Intervención General, por la que se publican las conclusiones y recomendaciones del Informe Anual de Fiscalización de la Comunidad Autónoma de Extremadura del Tribunal de Cuentas, ejercicio 2012. (2015060738)

La Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2015, establece en su artículo 43, denominado Transparencia en el gasto público, en el apartado 4, que la Intervención General publicará, cuando se reciban los informes anuales que el Tribunal de Cuentas realiza de la actividad económica y presupuestaria de la Comunidad, las conclusiones y recomendaciones de dichos informes.

Con fecha 8 de enero de 2015 se ha recibido en la Presidencia de la Junta de Extremadura el Informe de Fiscalización de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 20 de diciembre de 2014.

En uso de la facultad que otorga a la Intervención General el artículo 43 mencionado,

RESUELVO :

Publicar en el Diario Oficial de Extremadura y en la sede electrónica de la Junta de Extremadura (Consejería de Hacienda y Administración Pública, Intervención General) las conclusiones y recomendaciones del Informe Anual de Fiscalización de la Comunidad Autónoma de Extremadura del Tribunal de Cuentas, ejercicio 2012.

Mérida, a 12 de marzo de 2015.

La Interventora General,
CARMEN CABRERA HERRERA

**Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma
de Extremadura del ejercicio 2012.
Conclusiones y Recomendaciones**

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME
APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL
20 DE DICIEMBRE DE 2014 (SIN UNIVERSIDAD DE
EXTREMADURA).**

III. CONCLUSIONES

III.1. SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO

1. El sector público autonómico, conforme a la definición prevista en el artículo 2 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, estaba conformado en 2012 por cincuenta y tres entidades públicas. Junto con la Administración General y la Universidad de Extremadura formaban parte del mismo, siete organismos autónomos, seis entes públicos, diecinueve empresas públicas, doce fundaciones, seis consorcios y una asociación.

El presupuesto definitivo consolidado de las entidades públicas que integraban el sector administrativo, ascendió en 2012 a 5.248.857 miles de euros, generando unos gastos consolidados, a nivel de obligaciones reconocidas, por importe de 4.616.443 miles de euros. Los gastos agregados del resto de entidades públicas autonómicas que rindieron cuentas en el ejercicio fiscalizado, ascendieron a un total de 156.176 miles de euros, el 81% de los mismos concentrado en el sector empresarial. No obstante, para analizar la dimensión del gasto de estas entidades deben deducirse las transferencias internas con cargo al presupuesto de la Administración General que ascendieron en el ejercicio a un total de 82.578 miles de euros.

Junto a las entidades citadas, el sector público autonómico mantenía la mayor de las participaciones públicas en siete consorcios, tres empresas públicas y tres fundaciones pertenecientes al sector público, en los cuales ninguna Administración Pública, por sí misma, disponía de más del 50% del total (subapartado II.1).

III.2. RENDICIÓN DE CUENTAS

2. La Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012 fue rendida el 30 de octubre de 2013, dentro del plazo previsto por el artículo 143 de la Ley 5/2007 (31 de octubre del ejercicio siguiente al que se refiera). En este sentido, las Resoluciones de 24 de septiembre de 2013 y de 8 de abril de 2014 de la Comisión Mixta Congreso Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas instan "... a todas las Comunidades Autónomas, en general, a efectuar las modificaciones normativas oportunas a efectos de adelantar el plazo de rendición de las cuentas a 31 de julio (o 30 de junio) del ejercicio siguiente a que se refieran, a fin de facilitar el acercamiento en el tiempo del control a efectuar por el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo Autonómicos".

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

Conforman la Cuenta General rendida las cuentas anuales de las entidades integrantes del sector público autonómico, en virtud de la clasificación prevista por el artículo 2.1 de la Ley de Hacienda, a las que se añaden las cuentas del Consejo Consultivo y de la Universidad de Extremadura. Asimismo, forman parte de la misma los estados consolidados del sector público administrativo regional y los estados agregados de los subsectores empresarial y fundacional.

Como en ejercicios precedentes, se mantiene la práctica de integrar los presupuestos y cuentas de cinco entes públicos y tres organismos autónomos en los de la Administración General, distorsionando la representatividad de las cuentas de esta última e impidiendo el análisis particularizado de la contabilidad de personas jurídicas independientes.

No han sido rendidas las cuentas anuales de 2012 de las entidades Fundación Rafael Ortega Porras y los estados de liquidación del Consorcio Cáceres 2016. Las cuentas fueron reclamadas, por conducto de la Intervención General de la Comunidad, en diversos escritos enviados durante la fiscalización y, posteriormente, el 26 de junio de 2014, mediante requerimiento del Consejero de Cuentas competente. A fecha de realización de este Informe no consta que se hayan reunido sus respectivos órganos de gobierno para la aprobación de las mismas. Por otra parte, no se ha acreditado la aprobación por órgano competente de las cuentas de la Fundación Jesús Delgado Valhondo.

Las cuentas anuales de las siguientes entidades integrantes del sector público autonómico fueron rendidas fuera del plazo legalmente previsto: Asamblea de Extremadura, Consorcio Plasencia, Trujillo, Parque Nacional de Monfragüe y Biodiversidad Territorial y Consorcio Museo del Vino de Almendralejo, Pabellón de Extremadura en la Exposición Universal de Sevilla, S.A., Fomento y Distribución, S.A. y Fomento y Distribución Andalucía, S.A. Por lo que se refiere a aquellas con participación pública autonómica mayoritaria pero inferior al 50% excedieron el plazo legal de rendición las entidades Fundación Biblioteca Alonso Zamora Vicente, Consorcio Gran Teatro de Cáceres y Consorcio Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida (subapartado II.2).

III.3. CONTROL INTERNO

3. Derivados del ejercicio de la función interventora atribuida a la Intervención General de la Comunidad, en 2012 el Consejo de Gobierno de Extremadura resolvió 24 expedientes por discrepancias de los órganos gestores con los reparos formulados por la Intervención General, conforme al artículo 151.b) de la Ley 5/2007, levantándose finalmente los mismos. Parte importante de los reparos se basaban en el fraccionamiento del objeto de los contratos, a través de la concertación de sucesivos contratos menores, en contra de lo previsto por el artículo 86 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, afectando en su conjunto a un importe de, al menos, 496 miles de euros. Su levantamiento se produjo con el objeto de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, de no producirse los correspondientes pagos.



Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

El plan de auditorías de 2013 contemplaba la realización de controles financieros sobre 26 entidades públicas extremeñas, de los que sólo consta la finalización de once de ellos. Por el contrario, se han concluido la totalidad de controles sobre fondos agrícolas y estructurales de la Unión Europea (159), así como los realizados sobre beneficiarios de subvenciones y centros docentes públicos (46). Como en ejercicios precedentes, este plan no contempla el control de ingresos (epígrafe II.3.1).

4. En el ejercicio 2012 no se produjeron avances en relación con el desarrollo de los módulos del sistema de información contable correspondientes a compromisos de ingresos y financiación afectada, cuyo desarrollo estaba previsto por la disposición transitoria segunda de la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Desarrollo de 21 de diciembre de 1999. En cuanto a la implantación del sistema integral de ingresos volvió a sufrir dilaciones que impidieron su implantación definitiva.

El procedimiento de generación de la cuenta 409 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” en la Administración General de la Comunidad ha evidenciado la existencia de errores en su primer ejercicio de implantación (2011) que motivaron la necesidad de su depuración en el ejercicio fiscalizado. La ausencia de un registro contable de facturas (finalmente implantado en 2014) impide el correcto control sobre la antigüedad de las mismas, lo que incide sobre la verificación de posibles prescripciones, el correcto cómputo de los plazos de pago y el diseño de la priorización de pagos.

Aunque se ha producido un significativo avance en el número y contenido de las relaciones separadas que integran el Inventario de la Comunidad, no se ha concluido el Inventario consolidado. Tampoco se había concluido en 2012 el desarrollo de la contabilidad patrimonial que permitiese la conexión completa y actualizada de los registros contables y patrimoniales, ni se produjo el desarrollo reglamentario de la gestión del patrimonio público del suelo.

No se ha acreditado el adecuado seguimiento, previsto por el artículo 86 de la Ley 5/2007, de los objetivos e indicadores de los distintos programas presupuestarios de la Administración General.

En relación con el control de la tesorería no consta el desarrollo reglamentario del registro de cuentas previsto por el artículo 102 de la Ley 5/2007, ni se han producido nuevas actualizaciones del plan de disposición de fondos, continuando en vigor el aprobado por Decreto 105/2005, de 12 de abril.

Persisten en 2012 los defectos y dilaciones en la información que se suministra de forma manual a la base de datos de subvenciones, lo que determina que no esté actualizada o sea incompleta en diversos aspectos. Asimismo, continúa sin producirse el desarrollo normativo de los planes estratégicos de subvenciones. Atendiendo a la determinación de los importes de las transferencias nominativas y globales concedidas a diversas entidades públicas, se deduce que su cuantificación no está basada en un estudio previo de las necesidades reales en función de los objetivos previstos para las mismas.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

La contabilización de los deudores presupuestarios de la Administración General derivados de conceptos tributarios, adolece de los problemas de desconexión entre las aplicaciones de gestión y el sistema de información contable. Por otra parte continúan aplicándose criterios no homogéneos en el registro de derechos presupuestarios por las diferentes oficinas de gestión de ingresos y no se ha acreditado la existencia de un procedimiento normalizado para evitar la posible prescripción de los mismos (epígrafe II.3.2).

III.4. CUENTAS ANUALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL

5. Como consecuencia de la coyuntura económica existente en el periodo 2009 a 2012, en la estructura presupuestaria de la Administración General, el fondo de maniobra a corto plazo, representado por el remanente de tesorería, ha sido sustituido paulatinamente por el recurso a la financiación ajena, hasta alcanzar el 12% del total de recursos del presupuesto inicial (subepígrafe II.4.1.1.A).

Las modificaciones presupuestarias aprobadas en el ejercicio fiscalizado han supuesto el incremento de los créditos iniciales en 238.817 miles de euros (4,85% sobre el presupuesto inicial). Parte de las mismas se encuentran motivadas por una insuficiente dotación de los créditos iniciales, especialmente los correspondientes a cuotas de seguridad social y en materia de educación, en la que gran parte de los ahorros obtenidos en la implantación de medidas de racionalización del gasto se han dedicado a incrementar las dotaciones para hacer frente a los conciertos educativos.

En la tramitación de los expedientes de modificaciones presupuestarias se mantiene la utilización de fórmulas genéricas en relación con la repercusión que las mismas tienen sobre los objetivos de gasto y sobre su incidencia en ejercicios futuros, lo que no permite su adecuada evaluación.

Durante el ejercicio se han financiado incorporaciones de crédito con remanente de tesorería, por un total de 43.624 miles de euros, en contra de los principios de la normativa de estabilidad presupuestaria. Además, el remanente obtenido en el ejercicio anterior fue negativo por importe de 38.395 miles de euros, sin que se haya implantado un sistema de gastos con financiación afectada que permitiese acreditar el importe del remanente afectado.

La totalidad de ampliaciones de crédito (4.141 miles de euros), así como generaciones de crédito por 18.390 miles de euros e incorporaciones de crédito por 1.254 miles de euros han sido financiadas durante el ejercicio por compromisos de ingresos, sin que se cuente con un módulo de registro de los mismos, ni conste la existencia de un procedimiento alternativo que deje constancia de su seguimiento. En concreto, en relación con las ampliaciones de crédito la normativa presupuestaria en vigor no prevé, en general, su financiación con compromisos de ingresos (subepígrafe II.4.1.1.B).

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

6. De la liquidación del presupuesto de gastos de la Administración de la Comunidad se deduce un importe total de obligaciones reconocidas en el ejercicio por 4.579.296 miles de euros, que, en su conjunto, ha experimentado una reducción interanual del 9% en virtud de las medidas de contención del gasto aplicadas, obteniendo un grado de ejecución del 89% y de cumplimiento del 90%. Del análisis de la correcta imputación al ejercicio 2012 de los gastos con naturaleza presupuestaria cabe señalar:

- La utilización en el ejercicio fiscalizado de la cuenta 409” Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto” ha supuesto la infravaloración de obligaciones imputadas a presupuesto por un importe conjunto de 1.255 miles de euros en 2012.
- Durante el ejercicio 2012, como consecuencia de la adhesión de Extremadura al mecanismo extraordinario de financiación a proveedores, afloraron gastos por importe de 1.422 miles de euros que, pese a corresponder a ejercicios anteriores, no habían sido imputados a los mismos ni registrados en la cuenta 409.
- El reconocimiento de obligaciones e imputación al presupuesto de la Junta de Extremadura de los anticipos derivados de los convenios de colaboración o las resoluciones mediante los cuales se instrumentan las encomiendas de gestión a sociedades instrumentales, en tanto que no responden a prestaciones ya ejecutadas, no es acorde ni con los principios del devengo y de imputación de la transacción consagrados por el Plan General de Contabilidad Pública de Extremadura, ni con la regla 25 de la Orden de 5 de enero de 2000.
- En 2012 se abonaron e imputaron a presupuesto atrasos correspondientes a cotizaciones sociales de los cinco primeros meses del ejercicio 2011, que fueron calculadas incorrectamente en dicho año por un importe total de 775 miles de euros (subepígrafe II.4.1.C).

7. Los derechos reconocidos netos experimentaron una reducción en 2012 frente al ejercicio precedente del 6%, ascendiendo a 4.355.357 miles de euros con un grado de ejecución del 85%, destacando la desviación en la ejecución de las transferencias corrientes recibidas en 693.076 miles de euros, fundamentalmente en el concepto “Fondo de Suficiencia”. Por el contrario, el exceso de derechos sobre previsiones en el capítulo 3 “Tasas precios públicos y otros ingresos”, vino motivado por el reconocimiento de derechos por importe de 31.018 miles de euros, que se obtuvieron por la ejecución de la sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de septiembre de 2012, en relación con las cantidades debidas como cierre del sistema de financiación sanitaria.

Del análisis de la correcta imputación de los derechos presupuestarios en el ejercicio fiscalizado se deducen las siguientes incidencias:

- La incorrecta imputación temporal de derechos presupuestarios que se registran como cobros pendientes de aplicación, supuso la sobrevaloración de los mismos en 2012 por un importe neto de 268 miles de euros.
- La adecuada imputación a presupuesto de las operaciones de crédito a corto plazo, por su variación neta en el ejercicio, conforme a los “Principios contables Públicos” y el propio Plan General de Contabilidad Pública de Extremadura, hubiera supuesto el incremento de derechos presupuestarios en el capítulo 9 del presupuesto de ingresos en 105.000 miles de euros.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

- El adecuado registro de las anulaciones por deudas aplazadas y/o fraccionadas hubiera supuesto una reducción de los derechos reconocidos netos por un importe neto de 8.594 miles de euros.

En el ejercicio fiscalizado continúa la tendencia de reducción de los recursos recibidos de la Unión Europea y de la Administración del Estado, a través de fondos europeos, fondos de compensación y subvenciones gestionadas, incrementándose por el contrario los vinculados al nuevo sistema de financiación (alcanzando el 73% del total de recursos). En la reducción de derechos reconocidos en concepto de ingresos procedentes de la Unión Europea han tenido un impacto significativo la descertificación de cantidades ya declaradas como resultado del plan de control (anulaciones por un total de 19.986 miles de euros) y el cambio de criterio en el registro de los derechos procedentes de la Unión Europea, atendiendo a las recomendaciones de este Tribunal, que motivaron la realización de anulaciones por un total de 48.494 miles de euros, en ambos casos en transferencias de capital procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

El peso relativo de los impuestos propios creados en el ámbito de la Comunidad Autónoma, ascendió al 1,98% del total de derechos reconocidos netos, habiéndose creado, en 2012, el impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos y el canon de saneamiento. Por otra parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 210/2012, en relación con la Ley 4/2001, reguladora del impuesto sobre depósito de entidades de crédito, permitió recaudar las cantidades ya reconocidas pendientes de cobro. No obstante, con posterioridad y en virtud de la Ley estatal 16/2012, de 27 de diciembre, se imposibilita a la Junta a seguir gravando este hecho imponible, previéndose las correspondientes compensaciones.

La liquidación del sistema de financiación del ejercicio 2012, se ha producido en el ejercicio 2014, resultando positiva para Extremadura por un importe de 94.142 miles de euros, lo que supone un porcentaje del 2,16% de los derechos reconocidos netos en 2012, superior al obtenido el bienio precedente (subepígrafe II.4.1.D).

8. El déficit presupuestario obtenido en 2012 alcanzó la cifra de 512.940 miles de euros, un 11,6% del total de obligaciones reconocidas en los capítulos 1 a 8 del presupuesto de gastos. El saldo presupuestario ascendió a un importe negativo de 196.602 miles de euros, tras computar un incremento neto del endeudamiento que alcanzó los 289.001 miles de euros.

La consideración de las salvedades expuestas en este Informe hubiera supuesto incrementar el importe negativo del resultado presupuestario en 8.468 miles de euros, si bien se reduciría el saldo presupuestario negativo en 96.464 miles de euros, por efecto principalmente del cómputo presupuestario de la variación neta del endeudamiento a corto plazo (subepígrafe II.4.1.E).

9. Al igual que en ejercicios precedentes, el registro contable de los bienes y derechos que integran el inmovilizado no financiero no recoge las inversiones anteriores al ejercicio 1985 ni, en general, los activos que no surgen de la ejecución presupuestaria, sin permitir el registro individualizado de las bajas, las amortizaciones y

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

los beneficios o pérdidas por enajenación. Estas circunstancias condicionan la representatividad del balance y, en menor medida, la de la cuenta del resultado económico patrimonial. La falta de desarrollo de la contabilidad patrimonial prevista por el artículo 27 del Reglamento General de Inventario de Patrimonio de Extremadura, dificulta la identificación individualizada de los bienes para su registro.

Concretamente, en 2012 no fueron objeto de registro los bienes que debían formar parte del patrimonio de la Comunidad conforme a lo previsto por el Decreto 248/2012, de integración del patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias Provinciales de Cáceres y Badajoz.

La Administración regional activa la totalidad de su desembolso en la dotación de las fundaciones públicas, sin atender a la existencia o no de un derecho sobre el patrimonio de las fundaciones en caso de extinción.

El subinventario de títulos valores de la Comunidad no integra la información correspondiente a la participación en las sociedades en liquidación, ni la participación en la Agencia Extremeña de la Energía (subepígrafe II.4.1.2.A.1).

10. El registro contable de los deudores adolece de significativas debilidades que inciden en la representatividad de los mismos, vulnerándose en algunos casos los principios contables de devengo e imputación de la transacción. Además, no se ha acreditado el reconocimiento de los deudores pendientes de cobro derivados de la gestión del patrimonio inmobiliario por, al menos, 11.634 miles de euros en Cáceres. Asimismo, la contabilidad no diferencia las anulaciones de las cancelaciones, ni sus diferentes subtipos; por último, no se registran conforme al Plan General de Contabilidad Pública las anulaciones por aplazamiento o fraccionamiento de deudas.

En cuanto a las devoluciones de ingresos, se mantienen las deficiencias en su registro mencionadas en Informes de fiscalización precedentes, en relación con el registro de los premios de cobranza e ingresos que no son de titularidad de la Junta, afectando esta circunstancia a un importe total de 4.329 miles de euros.

Los deudores presupuestarios al cierre del ejercicio estaban sobrevalorados por el importe de las deudas aplazadas y/o fraccionadas que se encontraban pendientes de cobro al cierre de 2012, por un importe conjunto de 20.758 miles de euros.

Del examen de las relaciones nominales de deudores remitidas por los Servicios de Cáceres, Badajoz y Mérida, se deduce que al cierre de 2012 existían deudas de cuya antigüedad, podría deducirse su prescripción por un importe conjunto de 28.092 miles de euros. Asimismo, no deberían figurar en las relaciones nominales de deudores 2.074 miles de euros, en su mayor parte por haber sido ya cobrados o porque debieron declararse prescritos. Además figura registrada una deuda de 508 miles de euros con la Diputación Provincial de Cáceres procedente del ejercicio 1997 (subepígrafe II.4.1.2.A.2).



Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

11. En 2012 se mantiene el registro contable de las cuentas de tesorería sin diferenciar los saldos en caja, ni los correspondientes a las cuentas restringidas de recaudación, de los contabilizados en cuentas operativas.

La Intervención General de la Comunidad ha detectado en las cuentas restringidas gestionadas por los habilitados, una diferencia de 72 miles de euros entre los saldos contables de los habilitados y los reales, sin que conste su justificación en relación con un importe total de 16 miles de euros (12 miles de euros de la habilitación de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía y 4 miles de euros en la habilitación de la Consejería de Administración Pública y Hacienda) (subepígrafe II.4.1.2.A.3).

12. En el balance, los fondos propios de la Administración General de la Comunidad alcanzan por primera vez un importe negativo cifrado en 206.153 miles de euros. No obstante, la representatividad de este importe se encuentra condicionada por las incidencias ya expuestas en el registro del inmovilizado y por la ausencia de contabilización del patrimonio entregado y/o recibido en cesión o adscripción (subepígrafe II.4.1.2.B.1).

13. La contabilización de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto (cuenta 409) por la Administración General se inició en 2011, presentando un saldo final en ese ejercicio de 19.258 miles de euros. En 2012, se pusieron de manifiesto diversas incidencias que motivaron la realización de un asiento directo con cargo a gastos procedentes de ejercicios anteriores, por un importe de 2.080 miles de euros. Por otra parte, la ausencia de un sistema de registro de facturas vinculado a la contabilidad impide realizar el seguimiento del ejercicio de origen de las facturas registradas en la citada cuenta, así como verificar si en todos los casos se ha seguido el régimen de autorizaciones previsto por la Circular conjunta de la Dirección General de Presupuesto y Tesorería e Intervención General de la Junta de 2 de febrero de 2009.

En el ejercicio fiscalizado y de acuerdo con el procedimiento previsto por la Orden de cierre, el Servicio de contabilidad registró un importe de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto generado en el ejercicio por 10.587 miles de euros, certificado por los Secretarios Generales de las distintas Consejerías. Adicionalmente, por Resolución del Consejero de Economía y Hacienda de 10 de abril de 2013, se procedió a la contabilización al cierre de 2012 de acreedores pendientes de aplicar a presupuesto por 11.722 miles de euros, que se abonaron a la subcuenta creada al efecto. Estas deudas, se mantenían con entidades locales, principalmente en concepto de Impuesto sobre bienes inmuebles correspondientes a los ejercicios 2008 a 2012, sin que se hayan acreditado las razones que motivaron la ausencia de presupuestación y registro contable en los ejercicios precedentes.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

La práctica de registrar contablemente diversos deudores presupuestarios como ingresos pendientes de aplicación distorsiona el resultado presupuestario y el remanente de tesorería.

Los pasivos de naturaleza financiera de la Administración General, ascendían al cierre del ejercicio fiscalizado a 2.414.817 miles de euros, lo que supuso un incremento interanual del 20%.

Como en ejercicios precedentes y de acuerdo con la redacción del artículo 114 de la Ley 5/2007 las operaciones de crédito a corto plazo se registran como operaciones extrapresupuestarias, criterio que se opone al previsto en los “Principios Contables Públicos”. Cabe recordar al respecto, lo previsto por la Moción del Tribunal de Cuentas sobre la aplicación de principios y normas contables uniformes en el sector público, de 24 de octubre de 2006, en relación con la necesaria homogenización de los criterios aplicados por las distintas Administraciones Públicas (subepígrafe II.4.1.2.B.2).

14. La cuenta del resultado económico patrimonial arroja un desahorro de 446.658 miles de euros, reduciéndose su importe negativo en un 70% respecto de 2011. En el ejercicio fiscalizado se mantienen las incidencias en el registro contable de algunas operaciones que afectan a la representatividad de la cuenta del resultado económico patrimonial, principalmente registro de amortizaciones, provisiones y pérdidas de inmovilizado y la utilización de distintos criterios en relación con el devengo de los ingresos por las distintas oficinas liquidadoras de los mismos (subepígrafe II.4.1.3).

15. La memoria rendida no incluye información sobre los cambios de criterio contable, aplicados en 2012, en relación con el registro de derechos en concepto de fondos europeos y en relación con los importes abonados en ejecución de los convenios firmados para efectuar las devoluciones del impuesto sobre Instalaciones que incidan en el Medio Ambiente. Tampoco se hace mención en la misma al efecto que sobre los derechos del ejercicio han supuesto las sentencias de la Audiencia Nacional de 26 de septiembre de 2012 y del Tribunal Constitucional 210/2012 de 14 de noviembre.

El remanente de tesorería obtenido por la Comunidad Autónoma a finales de 2012 arroja un importe negativo de 362.765 miles de euros, lo que denota una delicada situación de solvencia a corto plazo. La consideración de las salvedades expuestas en este Informe supondría aumentar su importe negativo en 5.193 miles de euros. No obstante, para la obtención de esta cifra se ha deducido el saldo de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto, 25.096 miles de euros, cuyo cómputo no debió considerarse. Como en ejercicios precedentes, el sistema contable no permite discriminar el remanente de tesorería afectado, ante la ausencia de un sistema de gastos con financiación afectada que permita cuantificar las correspondientes desviaciones (subepígrafe II.4.1.4).

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

III.5. CUENTAS ANUALES DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTES PÚBLICOS

16. El sector público extremeño contaba con siete organismos autónomos y seis entes públicos en 2012, de los cuales un total de siete entidades, al amparo de sus normas, funcionan presupuestaria y contablemente como servicios presupuestarios de la Administración General, careciendo de cuentas independientes. Con respecto a los cinco entes públicos integrados, el tratamiento presupuestario y contable de los mismos responde al de los órganos con dotación diferenciada, no previsto para los entes públicos del artículo 2.1.d) de la Ley 5/2007. La magnitud de los créditos presupuestarios y obligaciones reconocidas netas correspondientes al conjunto de estas entidades integradas supone el 10,5% de las obligaciones reconocidas de la Administración General.

No se ha llevado a cabo la modificación de los estatutos del Consejo de la Juventud de Extremadura pese a que la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, concedió un plazo de seis meses para la aprobación de los mismos.

La memoria del Instituto de la Mujer de Extremadura no desglosa la información sobre subvenciones concedidas en el ejercicio. Por otra parte, las entidades Servicio Extremeño de Salud e Instituto del Corcho la Madera y el Carbón Vegetal aportaron sus cuentas anuales y documentación complementaria de la misma con posterioridad al plazo máximo fijado en la Resolución de 3 de abril de 2009 de la Intervención General. A excepción del Servicio Extremeño de Salud, en el ejercicio se han reducido significativamente las aportaciones de la Administración extremeña al resto de entidades públicas. De acuerdo con las recomendaciones realizadas en Informes de fiscalización precedentes, se ha hecho uso de la no disponibilidad de los créditos de transferencias a las entidades que tenían remanentes de tesorería suficientes conforme prevé el artículo 94.2.b) de la Ley 5/2007 (epígrafe II.4.2).

17. Pese a haberse reducido en el ejercicio en un 50%, el saldo final de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto del Servicio Extremeño de Salud (97.176 miles de euros) continúa siendo muy elevado y su existencia implica el incumplimiento de los límites cuantitativos y de anualidad a los que está sometido su presupuesto de gastos, conforme a lo previsto en los artículos 46 y 47 de la Ley 5/2007. En el caso del sistema sanitario, esta circunstancia es especialmente relevante ya que viene suponiendo la acumulación de gastos de distinta naturaleza (fundamentalmente gasto farmacéutico y material sanitario) que no disponen de la debida cobertura presupuestaria y cuya imputación a los correspondientes presupuestos se encuentra a expensas de la aprobación de medidas extraordinarias.

Formando parte del mencionado saldo, en 2012 se incluyeron 14.313 miles de euros correspondientes a deudas con entidades locales por Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sin que se hayan motivado las razones que motivaron el cambio de criterio que supuso



Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

el registro contable de estas deudas, del que no se ha dado cuenta en la memoria de la entidad. Además, de la depuración posterior de este importe, se ha deducido la incorrecta inclusión de un importe de 1.121 miles de euros (por recibos duplicados o depuración de la titularidad de los inmuebles).

Pese a que el Plan General de Contabilidad Pública no prevé la minoración del saldo de la cuenta 409 en el cómputo del remanente de tesorería, el Servicio Extremeño de Salud ha optado por deducir este importe, a efectos de evitar la disposición de estos recursos como fuente de financiación del presupuesto.

El mecanismo extraordinario de financiación de pago a proveedores ha permitido al Servicio Extremeño de Salud saldar gran parte de su deuda comercial a través de la financiación suplementaria procedente de la Junta de Extremadura vía transferencias. No obstante, si bien a nivel del Organismo no se ha producido la transformación de deuda comercial en financiera, la Administración General de la Comunidad ha asumido su deuda comercial soportando en contraprestación un nuevo endeudamiento con entidades financieras por un importe conjunto de 164.207 miles de euros (subepígrafe II.4.2.1).

III.6. CUENTAS ANUALES DE EMPRESAS PÚBLICAS Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES

18. Al cierre del ejercicio fiscalizado formaban parte del sector público empresarial diecinueve entidades, en su mayor parte integradas en el Grupo Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, Grupo AVANTE y Grupo GPEX.

Adicionalmente, se mantenía la mayor de las participaciones públicas (todas ellas minoritarias) en otras tres sociedades pertenecientes al sector público (epígrafe II.4.3.).

19. La Sociedad de Gestión Pública de Extremadura no presentó presupuestos individualizados de capital y explotación, pese a estar obligada a ello en virtud del artículo 83 de la Ley 5/2007 (subepígrafe II.4.3.1).

20. Las pérdidas obtenidas por el sector empresarial se han reducido en 2012 en un 36%. Las tres sociedades públicas de participación no superior al 50% del capital obtuvieron pérdidas que las situaban en la causa de disolución prevista por el artículo 363 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Por su parte las sociedades Gestión y Estudios Mineros, S.A. y Extremadura Avante Servicios Avanzados a Pymes, S.L. que se encontraban en esta situación al cierre de 2011, tomaron las medidas pertinentes para evitar la disolución en 2012 (subepígrafe II.4.3.2).

21. El saldo final agregado de las operaciones de endeudamiento con entidades de crédito que presentaban las cuentas de estas entidades ascendía en 2012 a 20.194 miles de euros, prácticamente en su totalidad con vencimiento a corto plazo. No se ha acreditado el cumplimiento de la obligación de informar trimestralmente a la Dirección General competente, conforme al artículo 121.2 de la Ley 7/2005, por Urbanizaciones y Viviendas de Extremadura, S.A., en cuanto a las otras dos sociedades obligadas sólo consta su cumplimiento en el segundo trimestre (subepígrafe II.4.3.3).

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

22. En 2012 se ha verificado una reducción interanual del 40% en las aportaciones realizadas con cargo al presupuesto de la Junta al sector empresarial autonómico, en la que ha tenido un efecto significativo la reducción de encomiendas de gestión gestionadas en dicho ejercicio (subepígrafe II.4.3.4).

23. La Sociedad de Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. así como la sociedad Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A., utilizaron sin coste instalaciones de la Junta, sin que se registre en cuentas el correspondiente derecho de uso, tal como prevé el Plan General de Contabilidad. Además, estas dos sociedades han dotado en 2012 provisiones a largo plazo por prestaciones al personal por importes respectivos de 111 miles de euros y 35 miles de euros, cuya dotación no resultaba procedente en función del criterio mantenido por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

Todas las sociedades obligadas a ello sometieron sus cuentas anuales de 2012 a informe de auditoría, resultando favorables sin salvedades, a excepción de la Sociedad de Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. dada la indebida aplicación de la regla de prorrata del Impuesto sobre el Valor Añadido, con efectos sobre su resultado y patrimonio neto (subepígrafe II.4.3.5).

III.7. CUENTAS ANUALES DE LAS FUNDACIONES Y CONSORCIOS PÚBLICOS

24. Al finalizar el ejercicio 2012, formaban parte del sector público autonómico doce fundaciones públicas, manteniendo una participación superior a la de otras Administraciones Públicas (sin que ninguna superase el 50%) en la dotación de otras tres fundaciones.

La entidad Fundación Biblioteca Alonso Zamora no ha acreditado su inscripción en ningún registro de fundaciones, condición necesaria para la adquisición de la personalidad jurídica conforme al artículo 4.2 de la Ley 50/2002, de fundaciones (epígrafe II.4.4).

25. No se han elaborado los presupuestos de explotación y capital de Fundación Rafael Ortega Porras y Fundación Universidad Sociedad de Extremadura, en contra de lo previsto por el artículo 82.1 de la Ley 5/2007. Además, la fundación Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura y la Fundación Helga de Alvear presentan sus balances y cuentas de pérdidas y ganancias sin adecuarse a las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a entidades sin fines lucrativos, aplicable conforme a la Disposición Final Tercera del Real Decreto 1491/2011.

Por otra parte, sólo cinco fundaciones incluyen en las memorias rendidas las preceptivas menciones a las desviaciones en el plan de actuación y las Fundaciones Biblioteca Alonso Zamora Vicente, Rafael Ortega Porras y Jesús Delgado Valhondo no han aportado la información preceptiva a la Intervención de la Comunidad en cumplimiento de la Resolución dictada por esta última con fecha 3 de abril de 2009 (subepígrafe II.4.4.1).

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

26. Los resultados agregados de las entidades que han rendido cuentas experimentan un incremento interanual en 2012 de un 31%, pese a haber disminuido las subvenciones aplicadas al excedente en un 20%. En relación con los excedentes antes de impuestos, destacan las pérdidas obtenidas por la Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (301 miles de euros). La Fundación Academia Europea de Yuste, a pesar de que obtuvo un resultado positivo, mantuvo el signo negativo de sus fondos propios (1.341 miles de euros) y patrimonio neto en el ejercicio fiscalizado. En el caso de la Fundación Orquesta de Extremadura, las medidas de viabilidad adoptadas en 2012 han permitido revertir el signo de su patrimonio neto (subepígrafe II.4.4.2).

27. La deuda con entidades de crédito contabilizada por las fundaciones públicas autonómicas ascendía, al finalizar 2012, a un importe conjunto de 1.966 miles de euros. La operación de endeudamiento concertada en mayo de 2012 por la Fundación Parque Científico y Tecnológico no contó con la preceptiva autorización del Consejo de Gobierno, si bien se convalidó dicha omisión en octubre del mismo año. No consta el cumplimiento de la obligación de informar trimestralmente a la Dirección General de Financiación Autonómica sobre el endeudamiento vivo (artículos 120 y 121 de la Ley 5/2007) por ninguna de las fundaciones que mantenían saldo a fin de 2012 (subepígrafe II.4.4.3).

28. Se han auditado las cuentas anuales de 2012 de todas las fundaciones públicas obligadas a ello, conforme a la normativa en vigor. Todos los informes emiten opinión favorable, salvo el relativo a Fundación Orquesta de Extremadura por no conocer los acuerdos del Patronato que afectasen a las cuentas ni la razonabilidad del saldo de inversiones financieras a corto plazo. Su Patronato adoptó la decisión de interponer acciones legales contra la anterior gerencia por falta de justificación de los fondos retirados, presentando denuncia el 13 de septiembre de 2012 (subepígrafe II.4.4.5).

29. Las entidades Consorcio Extremeño de Información al Consumidor, Consorcio Museo del Vino de Almendralejo y Consorcio Plasencia, Trujillo, Parque Nacional de Monfragüe y Biodiversidad Territorial pese a estar sometidos al Plan General de Contabilidad Pública de Extremadura y, por tanto, contar con presupuestos limitativos, según prevén sus respectivos estatutos, no han integrado sus presupuestos formando parte de los de la Comunidad Autónoma, en contra de lo establecido por el artículo 45.a) de la Ley 5/2007.

Las cuentas anuales rendidas por los Consorcios Museo Etnográfico Extremeño González Santana, Consorcio Museo Vostell Malpartida y Consorcio Plasencia, Trujillo, Parque Nacional de Monfragüe y Biodiversidad Territorial no son acordes al régimen contable previsto en sus estatutos. En cuanto a las entidades no sujetas a presupuesto limitativo, ninguna de ellas incluye en la memoria las desviaciones del plan de actuación (subepígrafe II.4.5.1).

30. Han obtenido pérdidas siete consorcios, no obstante, sólo mantenía a fin del ejercicio un patrimonio neto negativo el Consorcio Patronato Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida, pese a haber aportado la Junta transferencias por un

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

importe conjunto de 1.415 miles de euros. La Entidad está incurso en un proceso de saneamiento que requerirá aportaciones adicionales en el futuro por parte de las entidades consorciadas.

En términos agregados, la aportación con cargo a los presupuestos de la Junta a estas entidades experimenta una reducción interanual del 13%. Por lo que se refiere a la financiación ajena, el importe agregado de la deuda con entidades de crédito de los consorcios y la Agencia Extremeña de la Energía ascendió al cierre de 2012 a 6.092 miles de euros. En el caso del Consorcio Patronato Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida, la operación de endeudamiento a largo plazo fue formalizada, en mayo de 2012, por 3.000 miles de euros sin autorización previa del Consejo de Gobierno, por lo que tuvo que ser convalidada posteriormente, produciéndose la preceptiva comunicación a la Asamblea de Extremadura con una demora de siete meses (subepígrafe II.4.5.2).

31. La totalidad de informes de auditoría de las cuentas rendidas en 2012 han resultado favorables, si bien incluyen diversas salvedades entre las que destacan las referidas a las valoraciones de bienes del activo (inmovilizados de Gran Teatro de Cáceres, Consorcio Museo González Santana y existencias del Vostell Malpartida) y la referida a la imposibilidad de acreditar la deuda con proveedores en el Consorcio Patronato Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida (subepígrafe II.4.5.3).

III.8. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

32. En 2012, junto con la Junta de Extremadura un total de 42 entidades han sido clasificadas en el sector Administraciones Públicas en la Comunidad de Extremadura, incluyendo dos fundaciones y cinco consorcios que no se integran en el sector público autonómico conforme a la Ley 5/2007. El Consorcio Museo del Vino no había sido objeto de clasificación por la Intervención General de la Administración del Estado al concluir el ejercicio fiscalizado (subepígrafe II.5.2.A).

33. Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012, se aprueba un nuevo objetivo de estabilidad presupuestaria para el ejercicio fiscalizado, situándolo en el 1,5% del PIB regional, tal como se reflejó, igualmente, en el Acuerdo de 6 de marzo de 2012, del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Como consecuencia de la aprobación de los Presupuestos Generales para 2012 con un desequilibrio superior al fijado por los citados Acuerdos, se presentó el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio 2012-2014, declarado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 17 de mayo de 2012 y cuyas medidas y ejecución fueron analizadas en el Informe de fiscalización de Extremadura, ejercicios 2010-2011. Al respecto debe señalarse que, como en ejercicios anteriores, no consta la traducción del presupuesto en términos de contabilidad nacional, de forma análoga a la prevista para el Estado en el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en cumplimiento del principio de transparencia.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

Por otra parte tampoco se ha acreditado la existencia de comunicaciones formales por parte de la Intervención General de la Administración del Estado a la Comunidad, donde se desglosaran y detallaran los ajustes realizados para obtener el déficit computable a los efectos del objetivo de estabilidad, que podrían evitar la reiteración en el futuro de aquellos ajustes con origen en diferencias de criterio en su registro contable. De los datos existentes en el mes de octubre de 2013, al realizar el Estado español la notificación a la Unión Europea en el contexto del Procedimiento de Déficit Excesivo, se dedujo un déficit para esta Comunidad Autónoma del 1,03% en 2012, conllevando el cumplimiento del límite fijado con una desviación positiva del 0,47%, la mayor de las presentadas por una Comunidad Autónoma en 2012 (subpígrafe II.5.2.B).

III.9. REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO

34. Pese a lo previsto por el Acuerdo 1/2010, de 22 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, Extremadura no ha aprobado ningún plan integral de reestructuración de su sector público, habiéndose acreditado tan sólo medidas parciales, principalmente concentradas en la aprobación de una Ley de 2010 y dos Decretos de 2010 y 2011.

En 2012 la reestructuración del sector público extremeño se ha limitado a una reducción neta de dos entidades.

En julio de 2013, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el ejercicio del seguimiento de los planes de reestructuración, según se recogía en el citado Acuerdo 1/2010 y en el posterior Acuerdo 5/2012, de 17 de enero, informaba de un cumplimiento del 83,33% en el caso de Extremadura (una reducción de 10 sobre las 12 inicialmente comprometidas), cuyos efectos económicos y sobre el personal no pudieron ser valorados, al estar “pendiente de remitir la práctica totalidad de la información relativa a los ahorros esperados por estos procesos de las entidades afectadas y un 42% de su información económico financiera”. Como ya se ha expuesto en el presente Informe de fiscalización, las magnitudes de gasto y de personal en el sector público instrumental han experimentado una significativa reducción, fruto fundamentalmente del menor número de encargos de encomiendas de gestión realizadas y de las medidas de contención de gastos aplicadas en todo el sector público.

En el ejercicio fiscalizado se adjudicó a una empresa privada la realización de un Plan Estratégico de Racionalización y Reestructuración del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Junta de Extremadura, cuyos resultados son, en gran medida coincidentes con lo ya manifestado por este Tribunal en Informes de fiscalización precedentes. No consta la evaluación final de los resultados de este trabajo ni se ha concretado su plasmación en la elaboración de un plan de reestructuración integral (subapartado II.6).

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

III.10. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

35. No se ha completado a fin del ejercicio 2012 un inventario consolidado integrado por la totalidad de subinventarios previstos por el artículo 7.3 del Decreto 118/2009, por lo que no ha sido objeto de publicación en el Diario Oficial de Extremadura el resumen de la cuenta de inventario consolidado, tal y como exige el artículo 7.5 del citado Decreto.

A fin del ejercicio 2012 aún estaban pendientes de desarrollar los inventarios especiales de parque móvil, edificios administrativos y propiedades y derechos incorporales. A esta fecha, constaba el valor de tasación de un 76% de los inmuebles dados de alta. Los inmuebles pendientes de valorar correspondían, en su mayor parte, al Patrimonio Público del Suelo, cuyo porcentaje de tasación se situaba en el 48% (epígrafe II.7.1).

36. La evolución de los gastos de personal soportados por las entidades que integraban el sector público autonómico en 2012, arroja una reducción de los mismos del 8% respecto al ejercicio precedente, alcanzando un importe conjunto de 1.868.266 miles de euros. El motivo principal de esta variación es la aplicación del Decreto-Ley 2/2012, de 8 de octubre, para implementación en la Comunidad Autónoma de Extremadura de las medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas aprobadas por el Estado, que suprimió la paga extraordinaria del mes de diciembre del citado año para el personal del sector público. En 2013 volvieron a incrementarse los gastos de personal, en un porcentaje próximo al 3%, no siendo aplicable en este ejercicio la supresión de la citada paga de diciembre. Por lo que se refiere a la evolución de los efectivos, su número medio alcanzó en 2012 la cifra de 52.113, con una reducción interanual del 3,8% debida fundamentalmente a las limitaciones de reposición incluidas en la Ley de Presupuestos de Extremadura y en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ambas para el ejercicio 2012 (epígrafe II.7.2).

37. Los gastos de personal de la Administración General, organismos autónomos y entes públicos supusieron aproximadamente un 28% de sus presupuestos en el periodo 2009 a 2012, con un decremento experimentado durante el mismo de un 10%, concentrándose la reducción fundamentalmente en este último ejercicio.

Por lo que respecta a la Administración General, durante el periodo se produjo una reducción, en torno al 35%, de los altos cargos, personal eventual y laboral temporal, igualmente centrada en 2012.

La falta de concreción de las categorías de los puestos de personal laboral en las distintas ofertas de empleo público de los últimos años y la no resolución de las convocatorias, responde a una inadecuada programación de necesidades de personal por parte de la Junta de Extremadura. Concretamente, en relación con la oferta de empleo de 2009, aprobada por Decreto 53/2009, se incumple su artículo 4, que establece que las convocatorias de pruebas selectivas para la cobertura de plazas de personal funcionario, laboral y estatutario se efectuarán con posterioridad a que finalicen los procesos selectivos derivados de ofertas anteriores.



Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

Pese a las limitaciones a la contratación existentes en el ejercicio fiscalizado, en 2012 se ha procedido a la contratación de 756 monitores de actividades formativas complementarias por parte de la Entidad Pública Extremeña de Servicios Educativos Complementarios como personal laboral indefinido no fijo discontinuo en virtud de sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 14 de junio de 2011, tras mantenerse con estos trabajadores sucesivos contratos por obra y servicio determinado. Al respecto, no se han dictado, ni por la Administración General ni por el resto de entidades públicas autonómicas, las instrucciones para evitar actuaciones determinantes de una relación laboral, en cumplimiento de lo dispuesto por la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio. Debe recordarse, en esta misma línea el contenido de la Moción del Tribunal de Cuentas, de fecha 26 de febrero de 2009, en orden a evitar prácticas que conlleven el reconocimiento de relaciones laborales con la Administración por resolución judicial, ajenas al procedimiento regular de provisión de puestos de trabajo.

En lo que se refiere al Servicio Extremeño de Salud, sus gastos de personal se han reducido en 2012 en un 6,91%, debido a las numerosas y diversas medidas adoptadas por la Administración estatal, destacando, aparte de las de carácter general, el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, junto con las propias del gobierno de la Comunidad Autónoma recogidas en el Plan económico financiero de reequilibrio del periodo 2012-2014.

Al cierre de 2012 este Organismo mantenía 119 trabajadores eventuales fuera de plantilla, 82 de los cuales incorporados en 2012.

Por último, el Servicio Extremeño de Salud afrontó el pago de indemnizaciones por importe de 243 miles de euros, derivadas de sentencias judiciales firmes que condenaron al organismo por cesión ilegal de trabajadores, los cuales venían realizando su actividad de celador en los Puntos de Atención Continuada (subepígrafe II.7.2.1).

38. Las empresas públicas extremeñas registraron en 2012 un coste de indemnizaciones por despido y acuerdos extrajudiciales de 648 miles de euros, entre los que resaltan los 454 miles de euros de la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura. Los veintiún despidos de 2012 de personal de dicha Sociedad están motivados por la reducción de las encomiendas de gestión verificada en los últimos ejercicios. A esto hay que añadir que, en 2012, se formalizaron transformaciones de contratos temporales en indefinidos para 198 empleados, lo que evidencia la necesidad de dictar las instrucciones anteriormente citadas, en especial en este grupo dedicado a la gestión de encomiendas.

La normativa autonómica, a diferencia de la disposición adicional vigésimo quinta de la Ley de Presupuestos del Estado para el ejercicio 2012, no prevé un procedimiento de autorización o comunicación a la Consejería de adscripción (o a la de Administración Pública) con carácter previo a cualquier alta de personal realizada por estas entidades en

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

2012, sin que se haya acreditado ningún control por parte de la Administración General de la justificación de las razones en las contrataciones realizadas por su sector público empresarial, fundacional y de consorcios.

Tan sólo cuatro fundaciones públicas y cinco consorcios han acreditado contar con manuales de procedimiento de selección de personal, basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (subepígrafes II.7.2.2, II.7.2.3 Y II.7.2.4).

39. La Comunidad Autónoma ha incumplido en 2012, al igual que en 2011, el compromiso asumido en el Acuerdo 1/2010, de 22 de marzo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde se establece la obligación de remitir a éste un informe trimestral, en términos similares al previsto para la Administración General del Estado, en el que se analice el cumplimiento de los plazos para el pago en las operaciones comerciales y, en consecuencia, no puede acreditarse que se haya realizado un seguimiento del grado de cumplimiento de los límites establecidos por la Ley 15/2010. En relación con las obligaciones formales que establece en esta materia la Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas para las sociedades mercantiles, se ha verificado el cumplimiento, con carácter general, por parte de las entidades integrantes del sector público empresarial autonómico de las correspondientes menciones en la memoria. El saldo pendiente de pago a los proveedores que, al cierre del ejercicio 2012 acumulaba un aplazamiento superior al legal de pago, ascendía, al menos, a 6.875 miles de euros (subepígrafe II.7.3.1).

40. El importe global de las deudas con proveedores de entidades integrantes del sector público autonómico que se acogieron al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores, regulado en el Acuerdo 6/2012, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, ascendió a 227.917 miles de euros, de los que 164.207 miles de euros correspondían al Servicio Extremeño de Salud y el resto casi en su totalidad, a la Administración General.

En la fase del mecanismo basada en las reclamaciones de proveedores cuyas facturas no se incluyeron en la descarga contable inicial, no existía delimitado un procedimiento de comprobación contable de los importes reclamados. Cabe señalar que la existencia en la Comunidad Autónoma de un sistema de registro único conectado con la contabilidad, cuya implantación no resultó obligatoria hasta la entrada en vigor de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, hubiera permitido un control más preciso sobre las facturas pendientes de pago.

La Resolución de la Intervención de 16 de abril de 2012 preveía la realización de un control financiero sobre el mecanismo, el cual se ha limitado a un seguimiento de la adecuada imputación presupuestaria de los acreedores correspondientes a la Administración General. Como resultado de este seguimiento se han detectado incidencias (pagos duplicados, importes incorrectos, etc...), por un importe conjunto de 216 miles de euros. Además se han detectado otros 15 miles de euros, que correspondían a deudas con entidades públicas, cuya inclusión no estaba prevista en el mecanismo.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

En relación con el plan de ajuste a remitir por Extremadura al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, según la Orden PRE/774/2012, de 16 de abril, la parte dedicada a las reformas estructurales relativas al crecimiento económico y reducción de cargas administrativas a los ciudadanos y empresas no incluía un calendario de implantación debidamente detallado, hasta el punto que la gran mayoría de medidas expuestas estaban reguladas con carácter previo a la elaboración del Plan. Tampoco se recogió un calendario para la reducción progresiva del periodo medio de pago a los contratistas. Asimismo, la Orden determinaba la obligación de la Intervención General de la Comunidad de presentar un informe trimestral sobre la ejecución del plan, sin que se acreditara la elaboración ni la remisión al Ministerio de informe alguno de carácter trimestral o mensual.

La deuda con los proveedores de la Comunidad se incrementó en 2012 en un importe de 150.692 miles de euros, no siendo suficiente para su reducción el mecanismo extraordinario de financiación, si bien se ha logrado minorar la relativa al sector sanitario.

Con posterioridad al ejercicio fiscalizado, el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, establece una nueva fase del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores. A su vez el Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, pone en marcha la tercera fase de este mecanismo extraordinario. Extremadura se adhirió de nuevo a ambas fases en las que se incluyeron deudas que alcanzaron un importe conjunto de 6.607 miles de euros en el primer caso y 157.146 miles de euros, en el segundo (epígrafe II.7.3.2).

41. La deuda viva efectiva total del Sector Administración Pública de la Comunidad ascendía, a 31 de diciembre de 2012, a 2.435.573 miles de euros, experimentando un incremento interanual del 20,5%.

Las autorizaciones concedidas por el Estado a Extremadura en materia de endeudamiento ascendieron a 865.360 miles de euros, formalizando éstas operaciones a largo plazo, por importe conjunto de 431.027 miles de euros. Las amortizaciones realizadas ascendieron a 138.498 miles de euros. Por tanto, no se excedieron los límites máximos autorizados.

Por lo que se refiere al endeudamiento a corto plazo, durante el ejercicio 2012 se formalizaron operaciones por importe de 305.000 miles de euros con el objeto de cubrir necesidades transitorias de tesorería, sin que se exceda el límite previsto por el artículo 111 de la Ley 5/2007.

La deuda formalizada en el ejercicio por el resto de entidades integrantes del sector "Administración Pública" ascendió a 3.975 miles de euros, pertenecientes al Consorcio Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida y a la Fundación Parque Científico y Tecnológico de Extremadura. Estas operaciones, si bien no fueron previamente autorizadas conforme al artículo 30.2 de la Ley de Presupuestos, contaron con la posterior convalidación por el Consejo de Gobierno.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

Finalmente, cabe indicar que, con fecha 31 de octubre de 2012, se suscribió, entre el Consejero de Economía y Hacienda de Extremadura y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, el programa anual de endeudamiento para el año 2012, fuera del plazo previsto en el procedimiento establecido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2003.

Del análisis conjunto de las previsiones contenidas en el plan de ajuste y de los compromisos de gasto con cargo a ejercicios posteriores, se deduce que la actividad presupuestaria de la Comunidad Autónoma requerirá acudir a un mayor endeudamiento en ejercicios futuros, lo que puede afectar la sostenibilidad de la misma (subepígrafe II.7.4.1).

42. Al cierre del ejercicio fiscalizado ninguna de las entidades integrantes del sector público autonómico mantenía avales concedidos vivos. Los dos avales otorgados por SOFIEX, S.A. a una sociedad limitada por importe conjunto de 802 miles de euros, se consideraron fallidos en el ejercicio 2012, por encontrarse dicha sociedad incurso en concurso de acreedores (subepígrafe II.7.4.2).

43. El Instituto de la Mujer de Extremadura tiene encomendada en 2012 la ejecución del programa de gasto 253A “Igualdad de oportunidades”, destinado específicamente a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en base a las actuaciones señaladas en la Memoria de Objetivos, Actuaciones e Indicadores de los Presupuestos de la Comunidad para dicho ejercicio. Dentro del mismo, se reconocieron obligaciones por 4.469 miles de euros (un 24% menos que en 2011). No se ha podido evaluar el impacto que esta minoración de recursos ha supuesto en el cumplimiento de los objetivos del programa en 2012, por cuanto no se incluye la información necesaria en relación con su evaluación.

No se ha acreditado la realización de informes de evaluación de impacto de género en la elaboración de la Ley de Presupuestos de Extremadura para el ejercicio 2013, según dispone el artículo 26.1 de la Ley 8/2011, ni del Plan de Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo Público previsto en el artículo 52. Tampoco consta la operatividad de las “unidades para la igualdad de mujeres y hombres” previstas para las distintas Consejerías en el artículo 13 de la Ley. No obstante, el Instituto de la Mujer de Extremadura viene realizando informes de impacto de género en relación con los proyectos normativos sometidos a su consideración, que se cifraron en un total de 80 en 2012 (epígrafe II.7.5).

44. El Servicio Extremeño de Salud soportó en el ejercicio fiscalizado un coste de penalización por importe de 446 miles de euros como consecuencia de la falta de recursos para cumplir los compromisos con la entidad financiera que le prestaba el servicio de gestión de pago a proveedores. Gracias al establecimiento del mecanismo extraordinario de pago a proveedores, el 22 de mayo de 2012 se firmó un contrato que

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

permitió modificar las condiciones del servicio, posponiendo los 78.960 miles de euros (más intereses) pendientes de abonar correspondientes a 2011. En consecuencia, la continuidad del servicio de gestión de pago a proveedores a costes que permitan su asunción por el Servicio Extremeño de Salud, depende a su vez de la continuidad de las medidas de apoyo a la liquidez, en tanto que de mantenerse la evolución del importe de los gastos corrientes en farmacia y material sanitario, se incurriría de nuevo en incumplimientos de los plazos máximo de abono de la misma, con las correspondientes penalizaciones (subepígrafe II.7.6.1.A).

45. Una parte significativa de las medidas de ahorro que han permitido a la Comunidad Autónoma de Extremadura el cumplimiento del objetivo de déficit en 2012 se han adoptado en el ámbito sanitario, y más concretamente en el Servicio Extremeño de Salud, destacando, entre ellas, las que no estaban inicialmente previstas en los sucesivos planes económico financieros de reequilibrio presentados. Así del ahorro en gastos de personal, 59.820 miles de euros, al menos 41.201 miles de euros se debieron a medidas alternativas a las previstas en el Plan 2012-2014, especialmente la supresión de la paga extra.

Asimismo, se ha producido en 2012 una reducción en términos absolutos del gasto en recetas de farmacia de 40.066 miles de euros, hasta los 289.089 miles de euros, por efecto principalmente de la adopción de una serie de medidas estatales introducidas mediante el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, en especial el copago farmacéutico, con aplicación a partir del 1 de julio de 2012. No obstante, el gasto en farmacia hospitalaria y material sanitario (122.914 miles de euros y 104.982 miles de euros, respectivamente), continúa excediendo las dotaciones presupuestarias previstas, lo que viene motivando el saldo de la cuenta 409 al cierre del ejercicio (subepígrafe II.7.6.1.B).

46. Frente a la ausencia de información en ejercicios precedentes, la cuenta anual de 2012 del Servicio Extremeño de Salud ha incluido en la memoria los procedimientos de adjudicación utilizados, en función de la naturaleza de los contratos, si bien con algunas limitaciones, de donde se deduce un peso de la contratación menor que alcanzó el 54% sobre el total adjudicado en 2012.

Como ya se manifestó en anteriores fiscalizaciones, la utilización por el Servicio Extremeño de Salud de forma reiterada de los procedimientos negociados sin publicidad y de contratación menor puede encubrir fraccionamientos de gasto y se opone a los principios de eficiencia, publicidad, transparencia y no discriminación. Este tipo de adquisiciones afecta sobre todo a productos farmacéuticos y hospitalarios y, según expone el informe de control financiero, cuestiona la eficacia obtenida por los hospitales en su gestión contractual, reflejando un porcentaje medio de baja del 5% inferior al de las licitaciones abiertas y de un 17% al de las centralizadas.



Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

Por otra parte, desde octubre de 2012 se hace efectiva la centralización de las compras afectando a 18 expedientes relativos al Servicio Extremeño de Salud y al Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia. No obstante, hasta el 22 de abril de 2013, no se normalizaron las compras centralizadas, fecha en que se dictó la Instrucción, por la que se establece el protocolo de funcionamiento para las compras centralizadas en el Servicio Extremeño de Salud (subepígrafe II.7.6.1.C).

47. Durante 2012, la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura mantenía sesenta y seis encomiendas de gestión con un presupuesto para dicho ejercicio de 31.906 miles de euros. Se constata así la continuidad de la reducción del peso de las mismas, iniciada en el ejercicio 2010, con una disminución interanual del 27% en sus presupuestos y del 42% en las aportaciones recibidas de la Junta vía capítulo 6 “Inversiones reales”.

No se ha procedido durante el ejercicio fiscalizado a la modificación del objeto social de la sociedad matriz del Grupo Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, en orden a concretar las actividades que constituyen el mismo, el cual sigue aludiendo a la realización de todo tipo de actividades que puedan ser encomendadas por lo que, además de oponerse al artículo 117 del Real Decreto 1784/1996, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil, impide contrastar la idoneidad de los medios de la sociedad para desempeñar el objeto de las encomiendas recibidas.

Por otro lado, la contraprestación pactada en las correspondientes resoluciones de encomienda por los gastos de administración general sigue estableciéndose a tanto alzado, en un 6%, sin responder al coste indirecto efectivo de realización de los correspondientes encargos. En este sentido, el informe de auditoría, emitido con fecha 20 de noviembre de 2012, con el objeto de determinar si las tarifas aplicadas en 2010 y 2011 reflejan fielmente los conceptos de gasto incurridos por la sociedad en la ejecución de las encomiendas, dedujo una sobrevaloración media del 10% en relación a los costes de personal de 2010 y del 6% de los incurridos en 2011, extrapolándose por la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura esta estimación del 6% para 2012.

En el ejercicio fiscalizado se ha constatado la reducción de encomiendas ejecutadas con un porcentaje significativo de contratación de medios ajenos, superando el 50% en tan sólo dos de ellas. No obstante, se producen contrataciones de personal con el perfil de actividad necesario a través de contratos por obra y servicio, lo que cuestiona nuevamente la existencia previa de medios idóneos para la realización de los correspondientes encargos. En 2012 y ante la reducción del número de encomiendas, se produjo el despido de 23 empleados, los cuales interpusieron demandas judiciales que generaron un coste total de 464 miles de euros, así como las readmisión de tres de los trabajadores cesados.

Con fecha 26 de diciembre de 2003 se firmó un convenio entre la Junta de Extremadura y la empresa Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños Sociedad Anónima para la gestión del plan director de residuos de la Comunidad. Al cierre del ejercicio 2012, la sociedad mantenía una provisión en concepto de “remanente plan de residuos”, por importe de 3.361 miles de euros, con el objeto de cubrir la diferencia

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

entre el margen real obtenido en su ejecución y el límite máximo del 4% de los gastos de gestión previstos. La obtención de este margen supone la generación para la sociedad de un beneficio adicional, no previsto en el convenio y del que se deduce una sobrevaloración de las tarifas que regulan la prestación del servicio. Por otra parte es incompatible con lo previsto por el artículo 8 de la Ley 4/2005, de 8 de julio (subepígrafe II.7.6.2).

48. Al finalizar el ejercicio 2012 permanecían abiertos procesos de disolución de diversas entidades públicas que se han dilatado en exceso en el tiempo, llevando aparejado en ocasiones la falta de rendición de sus cuentas y que afectan a las siguientes entidades: Pabellón de Extremadura en Exposición Universal de Sevilla de 1992, S.A.; Consorcio Cáceres 2016; Consorcio Plasencia, Trujillo, Parque Nacional de Monfragüe y Biodiversidad Territorial; Fomento y Distribución, S.A.; Fomento y Distribución Andalucía, S.A; Fundación Rafael Ortega Porras, Fundación Jesús Delgado Valhondo; FEVAL- Gestión de Servicios, SLU; FEVAL- Promoción Comercial y Recursos Tecnológicos para la Empresa, SLU; y proceso de transformación e integración del Consorcio Centro Cirugía de Mínima Invasión en la correspondiente fundación (subepígrafe II.7.6.3.A).

49. Con fecha 10 de enero de 2012 se firmó un convenio de colaboración entre la Fundación Jóvenes y Deporte y la Fundación Universidad-Sociedad para el Desarrollo de un Programa Socio-Sanitario de actividad física y salud, actividad que no puede considerarse incluida en el objeto social de la fundación (subepígrafe II.7.6.3.B).

50. Las cuentas del ejercicio 2012 del Consorcio Patronato Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida no fueron aportadas a la Intervención General para su rendición hasta el 13 de diciembre de 2013, tras su aprobación fuera de plazo (11 de noviembre de 2013).

El Consejo Rector aprobó en febrero de 2012 la plantilla de este consorcio, constituida por dos trabajadores, frente a los siete existentes con anterioridad, los cuales habían emprendido acciones judiciales contra la Entidad, cuyas resoluciones dieron lugar al pago de 248 miles de euros.

Por otra parte, a 1 de abril de 2014 continuaban pendientes de resolver ocho procedimientos civiles de reclamación de deudas por parte de seis proveedores del Consorcio, por un importe total de 434 miles de euros, de los cuales cuatro se encuentran suspendidos por acciones penales emprendidas por la entidad contra ellos. También se encuentra pendiente de resolución la acción interpuesta el 26 de mayo de 2012 contra el anterior gerente del Consorcio, quien ostentó también la gerencia de Fundación Orquesta de Extremadura. El 13 de septiembre de 2012 fue igualmente demandado por esta última Entidad, como consecuencia de un saldo injustificado de 112 miles de euros, el cual ya fue advertido en el informe de fiscalización de los ejercicios 2010-2011 (subepígrafe II.7.6.3.C).

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

III.11. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

51. Sigue sin justificarse suficientemente la necesidad de celebración de la mayoría de los contratos analizados. Los informes sobre la justificación de la necesidad aportados o bien se limitan a mencionar o describir las prestaciones constitutivas del objeto de cada contrato, o bien simplemente hacen referencia a la competencia para contratar, o son sumamente genéricos, sin concretarse las necesidades supuestamente existentes (subepígrafe II.8.2.A).

52. No consta que los Pliegos de Cláusulas Administrativas particulares hayan sido debidamente informados por los órganos de asesoramiento jurídico (subepígrafe II.8.2.B).

53. En algunos de los expedientes analizados, los certificados de existencia de crédito presupuestario, en los conceptos a cuyo cargo se propusieron los gastos correspondientes, no presentan las preceptivas firmas o incluyen expresiones como “certificado de que existe normalmente crédito adecuado”, lo que pone en cuestión su validez (artículo 109.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”).

En varios de los expedientes de contratación de suministros analizados no se aportan documentos contables de reserva de crédito, ya que según los informes que constan en los expedientes, la imputación presupuestaria se realizará a través de la entidad bancaria adjudicataria del expediente de gestión de pagos a proveedores (subepígrafe II.8.2.C).

54. En un elevado número de expedientes de contratación sigue sin tenerse en cuenta la valoración del precio de las ofertas como determinante de la adjudicación de los contratos, de conformidad con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos (subepígrafe II.8.2.E).

55. Los pliegos de cláusulas administrativas siguen adoleciendo de imprecisión a la hora de la baremación de los diferentes criterios de adjudicación de acordes con los principios de publicidad y transparencia. Además, en un elevado número de contratos de obras se recoge, entre los criterios de valoración automática recogidos en los Pliegos, la subcontratación, con una valoración en todos ellos, de hasta 12 puntos, recogiendo el Pliego de Prescripciones Técnicas en su cláusula C.2.X, final, que: “Si el licitador no va a subcontratar, debe indicarlo expresamente, pues si no se hace mención alguna en este sentido, la puntuación obtenida en este apartado será 0 puntos”, lo que con independencia de la irregularidad formal que supone su no inclusión en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares carece de justificación la imposición de una indirecta penalización que convierte un derecho de las empresas sujeto a autorización, de acuerdo con el artículo 227 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en una obligación de subcontratar una parte de la obra. Adicionalmente, en algunas ocasiones, se han incorporado a los pliegos de prescripciones técnicas parte de los contenidos necesarios de los Pliegos de Cláusulas administrativas que no han sido recogidos en éstos (subepígrafe II.8.2.F).



Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

56. De la fiscalización realizada se deduce que se siguen iniciando expedientes de contratación que evidencian una deficiente preparación administrativa, así como una falta de coordinación entre las Administraciones intervinientes, al no haberse realizado las gestiones necesarias para la preparación de los contratos de obras (epígrafe II.8.2. y subepígrafe II.8.3.1).

III.12. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

57. Como consecuencia de la disminución del gasto en inversión, la cuantía total de los Fondos consignada en la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado fue de 671.580 miles de euros en 2012, cantidad que supuso un descenso del 13,27% respecto de la dotación del año precedente. En el caso de Extremadura las dotaciones de los Fondos para 2012 alcanzaron los 41.027 miles de euros, con una reducción interanual del 16. En el periodo 2009 a 2012 estas dotaciones para Extremadura se han reducido en un 57% (epígrafe II.9.1).

58. El criterio de reconocimiento de los Fondos en función de las peticiones realizadas se ajusta a lo establecido en el artículo 8.4 de la Ley 22/2001 reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial y a los Principios Contables Públicos. Atendiendo a estas peticiones se han reconocido, en 2012, derechos por 39.654 miles de euros en concepto de Fondos de Compensación Interterritorial, de los que 30.984 miles de euros corresponden al Fondo de Compensación y 8.670 miles de euros al Fondo Complementario.

A 31 de diciembre de 2012 se habían solicitado y cobrado íntegramente las dotaciones de los Fondos de ejercicios anteriores. Respecto a la dotación de los Fondos 2012, quedaban a esa fecha dotaciones pendientes de solicitud por importes de 4.218 correspondientes al Fondo de Compensación y 7.801 miles de euros correspondientes al Fondo Complementario (epígrafe II.9.2).

59. En 2012 se mantiene la práctica de sustituir proyectos asignados a los Fondos de Compensación por otros que presentaban una mayor ejecución, acogiéndose al artículo 7.3 de la citada Ley, donde se prevé esta opción para aquellos proyectos en los que se dé la imposibilidad de su ejecución por motivos imprevistos. No consta que se haya exigido esta acreditación por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por lo que viene permitiéndose la sustitución con el único fin de excluir proyectos no ejecutados en su totalidad, poniendo en cuestión el carácter condicionado de la financiación de los Fondos, al menos para cada proyecto individualmente considerado. Por otra parte, el control de las aportaciones del Fondo de Compensación en función del grado de ejecución de proyectos, prevista por el artículo 8.2 de la Ley Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, carece de sentido ante la sustitución sistemática de proyectos por aquellos proyectos anuales finalizados a fin de ejercicio (epígrafe II.9.3).



Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

III.13. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

60. El análisis realizado se centra en el seguimiento de las recomendaciones del Informe de fiscalización de la Comunidad Autónoma de Extremadura correspondiente a los ejercicios 2008 y 2009, último aprobado con carácter previo a la formación de la Cuenta General de 2012.

La Comunidad Autónoma no ha comunicado las medidas adoptadas en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por este Tribunal, ni de las Resoluciones dictadas por la Comisión Mixta Congreso Senado para Relaciones con el Tribunal de Cuentas. No obstante, del seguimiento realizado en cada una de las áreas objeto de fiscalización, se deduce que no se han producido avances significativos en la implantación de módulos del sistema de información contable, la modificación de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, en orden a introducir la imputación presupuestaria de la variación neta de las operaciones de endeudamiento a corto plazo, la adopción de medidas normativas para la formación y rendición de presupuestos independientes por determinadas entidades, la traslación a contabilidad nacional de las previsiones presupuestarias, la implantación de la contabilidad patrimonial, la armonización de textos legales en relación con la definición de fundaciones públicas autonómicas, la depuración de deudores extrapresupuestarios y las realizadas al analizar la contratación administrativa.

Por el contrario, en el área de gestión de inventarios se constatan avances relacionados con el cumplimiento de la remisión de relaciones separadas por la práctica totalidad de entidades integrantes del sector público autonómico, así como en relación con la valoración de bienes inmuebles, cuyo porcentaje (sin incluir los correspondientes al Patrimonio Público del Suelo) se ha incrementado hasta el 91%. Además se han producido avances en la implantación del sistema integral de gestión de ingresos y en la adopción de medidas para equilibrar los presupuestos y en la reducción del número de encomiendas al sector público instrumental.

En cuanto a las recomendaciones formuladas en el Informe de fiscalización de los ejercicios 2010-2011, se ha verificado la realización de conciliaciones en las cuentas de los habilitados y la introducción de cambios normativos en relación con la elaboración de un informe resumen de las principales conclusiones del control financiero, a través de la aprobación de la Ley 2/2014, de 18 de febrero (subapartado II.10).

IV. RECOMENDACIONES

1. Debería ampliarse el ámbito subjetivo del artículo 83 de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura para incluir a las entidades empresariales, fundacionales o consorcios integrantes del sector público autonómico, con independencia de la naturaleza de la financiación aportada en el correspondiente ejercicio.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

2. Debería modificarse la redacción del artículo 114 de la citada Ley en orden a incluir la implantación presupuestaria de las operaciones de endeudamiento a corto plazo por su variación neta .
3. Habrían de fijarse, a través de la oportuna norma, los plazos de aprobación de las cuentas anuales de las entidades públicas autonómicas que no responden a la forma societaria o fundacional.
4. La normativa autonómica debería aclarar el régimen de rendición de cuentas de las entidades públicas en las que la Administración autonómica posee la mayor participación o dominio público, siendo inferior al 50% del total, especialmente si ha de realizarse por conducto de la Intervención de la Comunidad.
5. En orden a obtener la necesaria homogeneidad de la información proporcionada por las distintas entidades integrantes del sector público autonómico, sería conveniente regular el uso obligatorio de la misma aplicación informática para el registro de las relaciones separadas de inventario por todas las entidades integrantes del sector público, que permitiese un control actualizado por parte del Servicio de Patrimonio.
6. Debe procederse al desarrollo de los módulos del Sistema de Información Contable correspondientes a gastos con financiación afectada, compromisos de ingresos e inmovilizado, que permitan salvar las limitaciones que la información contable proporciona de las áreas referidas. En esta línea, habría de fomentarse el avance en la implantación del sistema de gestión integral de ingresos, además de extender el control financiero a la gestión de ingresos.
7. Debería valorarse la modificación de la Ley 6/2011, de Subvenciones de Extremadura, con el objeto de incluir una norma del mismo tenor que la prevista en la Disposición adicional primera de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, que prevea la remisión anual al Tribunal de Cuentas por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, de un informe sobre el seguimiento de los expedientes de reintegro y sancionadores derivados del control financiero.
8. Debe elaborarse por la Comunidad Autónoma de Extremadura un nuevo Plan que se adapte a los criterios y principios contables contenidos en el Plan General de Contabilidad Pública aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 1037/2010, de 13 de abril.
9. En relación con el empleo de las encomiendas de gestión por la Junta de Extremadura debería:
 - Limitarse la utilización de la encomienda de gestión a aquellas actividades concretas y precisas que permitan un mejor desarrollo de las competencias propias de la administración encomendante, evitando su empleo para la asignación de encargos genéricos que impliquen la ejecución de programas presupuestarios globales.
 - Evitarse la aplicación de porcentajes a tanto alzado para la imputación de los gastos generales de la encomienda, ajustándose los mismos al coste efectivo de cada actuación que constituya su objeto.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Extremadura del ejercicio 2012. Conclusiones y Recomendaciones

- Evitarse la realización de anticipos por la totalidad de los fondos asociados con la encomienda.

- Modificarse el objeto social de la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A., en orden a evitar la fórmula genérica utilizada hasta el momento, para recoger, al menos, las actividades que venían desarrollando las sociedades absorbidas y cuyo desarrollo ha asumido la citada sociedad como resultado de la fusión.

10. Debe procederse al desarrollo de manuales de selección de personal que garanticen el cumplimiento de los principios que le son aplicables y su acreditación mediante expedientes completos para todos los consorcios y fundaciones públicos autonómicos que aún no lo han desarrollado.

11. La definición de las fundaciones integrantes del sector público autonómico incluida en la Ley 2/2008 de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, difiere de la establecida por la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, en tanto que esta última no contempla el supuesto de la participación mayoritaria por la Administración autonómica en los órganos de gobierno, por lo que debería procederse a la armonización de ambos textos legales en esta materia.

12. Debe completarse el proceso de reestructuración de entidades integrantes del sector público, en la línea de las medidas señaladas en este Informe, en orden a evitar duplicidades y obtener una mayor eficacia en la gestión, ello previo estudio de los posibles ahorros aparejados a las mismas. El plan de reestructuración del sector público extremeño debería contemplar:

- La evaluación de posibles duplicidades e ineficiencias en la prestación de servicios por entidades públicas, en función del objeto de los mismas, con especial atención en las entidades competentes en materia de juventud; en las fundaciones y consorcios dependientes de la Consejería de Educación y Cultura (contemplando su gestión centralizada); y en la racionalización de las sociedades encargadas de la gestión del suelo y urbanismo (residencial o industrial).

- La extinción de entidades sin actividad o con actividad muy reducida como la Fundación Ortega Porras y la sociedad GESMINESA, así como establecer el adecuado control para promover la finalización de los procesos de disolución o liquidación en curso .

13. Debería facilitarse la formación de presupuestos y rendición de cuentas independientes por parte de los organismos autónomos y entes públicos que rinden sus cuentas integradas en las de la Administración de la Comunidad, pues, pese a lo manifestado por la Comunidad en las alegaciones, no puede entenderse que el ser tratados como un servicio presupuestario sea suficiente para mostrar la gestión económico-financiera realizada por estos entes con personalidad jurídica diferenciada, práctica que, a su vez, produce la distorsión de las cuentas de la Administración General de la Comunidad, donde se integran.



**Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma
de Extremadura del ejercicio 2012.
Conclusiones y Recomendaciones**

14. En relación con la contratación administrativa, los órganos de contratación deberían justificar la necesidad para el servicio público de los contratos adjudicados de una manera precisa y concreta, así como otorgar al criterio del precio en la valoración de las ofertas un valor más determinante de la adjudicación de los contratos, de conformidad con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos. Por otro lado, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares debieran recoger y precisar los sistemas y procedimientos de control de la gestión de los contratos, especialmente de los contratos de servicios que incorporen prestaciones de tracto sucesivo.

• • •