



BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

Número 252
Año XXXVI
Legislatura IX
4 de junio de 2018

Sumario

12. CÁMARA DE CUENTAS 12.1. INFORME ANUAL

Informe de fiscalización de la Cuenta
General de la Comunidad Autónoma
de Aragón del ejercicio 2016.....18904

12. CÁMARA DE CUENTAS

12.1. INFORME ANUAL

Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2016.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 23 de mayo de 2018, ha conocido el Informe Anual de la Cámara de Cuentas de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2016, remitido a estas Cortes por la Cámara de Cuentas, y, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 23 de mayo de 2018.

La Presidenta de las Cortes
VIOLETA BARBA BORDERÍAS

Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ejercicio 2016

El Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en sesión celebrada el día 18 de mayo de 2018, ha aprobado el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2016 y ha adoptado un acuerdo que, reproducido literalmente, dice lo siguiente:

Primero.— Aprobar definitivamente, previa deliberación, debate y votación del Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2016 presentado por D. Alfonso Peña Ochoa.

Segundo.— Remitir el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2016 a las Cortes de Aragón para su tramitación conforme a lo dispuesto en su Reglamento.

Tercero.— Remitir el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2016 al Gobierno de Aragón notificándole el fin del procedimiento de fiscalización.

Cuarto.— Remitir el Informe de fiscalización al Tribunal de Cuentas.

Quinto.— Publicar el Informe de fiscalización en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón y en el portal de la Cámara de Cuentas.

Siglas y abreviaturas

ACPUA	Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón
Adm. CA	Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón
Art.	Artículo
AST	Aragonesa de Servicios Telemáticos
BEI	Banco Europeo de Inversión
BSTA	Banco de Sangre y Tejidos de Aragón
CA	Comunidad Autónoma
CARTV	Corporación aragonesa de radio televisión
CASAR	Consortio Aragonés Sanitario de Alta Resolución
CITA	Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria
CCAA	Comunidades Autónomas
CEPA	Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.
DRN	Derechos reconocidos netos
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
EDAR	Estación Depuradora de Aguas Residuales
ELP	Estado Liquidación Presupuestos
FLA	Fondo de Liquidez Autonómica
IAA	Instituto Aragonés del Agua
IACS	Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud
IAJ	Instituto Aragonés de la Juventud
IAM	Instituto Aragonés de la Mujer
IASS	Instituto Aragonés de Servicios Sociales
ICO	Instituto Crédito Oficial
IGAE	Intervención General del Estado
INAEM	Instituto Aragonés de Empleo
INAGA	Instituto Aragonés de Gestión Ambiental
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LP	Ley de Presupuestos
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
OOAA	Organismos autónomos
ORN	Obligaciones reconocidas netas
PIB	Producto Interior Bruto
PGCPCA	Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón
PMP	Periodo medio de pago
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
Salud	Servicio Aragonés de Salud
SEC	Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales
SERPA	Sistema de información para la gestión económico-financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón
SIRHGA	Sistema informático integrado de gestión de Recursos Humanos del Gobierno de Aragón
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre

TRLHCA	Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio
TRLOFPCA	Texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de la Diputación General de Aragón
UE	Unión Europea

Índice

PROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. EJERCICIO 2016

1. INTRODUCCIÓN

- 1.2. Alcance material
- 1.3. Nota sobre la unidad monetaria

2. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN EN RELACIÓN CON LAS CUENTAS ANUALES QUE INTEGRAN LA CUENTA GENERAL Y CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

3. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN

4. INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

- 4.1. Opinión con salvedades
- 4.2. Fundamento de la opinión con salvedades
 - Limitaciones al alcance
 - Incorrecciones

5. FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

- 5.1. Conclusión respecto del cumplimiento
- 5.2. Incumplimientos significativos de legalidad

6. SEGUIMIENTO DE LOS INCUMPLIMIENTOS DETECTADOS EN FISCALIZACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

- 6.1. Contratación pública
- 6.2. Personal

7. OTROS ASUNTOS QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

- 7.1. Estados financieros consolidados
- 7.2. Situación económico-patrimonial de la Comunidad Autónoma. Visión general
- 7.3. Ejecución del presupuesto de gastos
- 7.4. Anulaciones de derechos reconocidos
- 7.5. Contratación pública

8. RECOMENDACIONES

9. TRÁMITE DE AUDIENCIA

ANEXO 1. Cuentas rendidas ejercicio 2016

ANEXO 2. Aportación al balance consolidado de los entes SERPA

ANEXO 3. Aportación al resultado económico-patrimonial consolidado de los entes SERPA

ANEXO 4. Remanentes de tesorería individuales de los entes SERPA

ANEXO 5. Evolución de los ingresos de la Administración de la CA

ANEXO 6. Compromisos plurianuales superiores a 1 millón de euros

ANEXO 7. Saldos acreedores de la Administración con sus entidades dependientes

ANEXO 8. Muestra expedientes contratación formalizados en 2016

ANEXO 9. Prótesis e implantes (Salud). Muestra de contratos analizados

ANEXO 10. Muestra gasto farmacia hospitalaria. Salud

ANEXO 11. Alegaciones recibidas

ANEXO 12. Tratamiento de las alegaciones

1. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Cuentas de Aragón ha fiscalizado, por delegación de las Cortes de Aragón, la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2016, con el alcance que se indica en los apartados siguientes.

La competencia de la Cámara de Cuentas para efectuar esta fiscalización se encuentra atribuida en el art. 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en el art. 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, y su realización fue expresamente prevista en el programa anual de fiscalización del ejercicio 2016.

1.1. ALCANCE SUBJETIVO

La Cuenta General rendida se compone de 69 cuentas anuales individuales: las de la Administración de la CA, los cinco organismos autónomos constituidos, las once entidades de Derecho público, las de veinticuatro empresas públicas (de las cuales tres no son sociedades mercantiles autonómicas), las consolidadas de la Corporación Pública Empresarial de Aragón, S.L. (CEPA), las de diecinueve fundaciones, las de seis consorcios y dos instituciones feriales de Calamocha (ver anexo 1).

Como en fiscalizaciones anteriores, considerando la heterogeneidad de las cuentas anuales individuales que integran la Cuenta General, la importancia relativa de las entidades en términos cuantitativos y los riesgos inherentes a la actividad que desarrollan, las directrices técnicas aprobadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas para este informe acotaron el ámbito subjetivo de la fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 2016 a las entidades administrativas que registran su contabilidad en el sistema corporativo de información económico-financiera (SERPA).

Estas entidades, cuyo presupuesto definitivo consolidado asciende a 5.548 millones de euros, representan el 97 % del personal, el 97% de los gastos y el 85 % del activo del total sector público autonómico, son las trece siguientes:

- la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón
- los organismos autónomos Servicio Aragonés de Salud (Salud), Instituto Aragonés de Empleo (Inaem), Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), Instituto Aragonés de la Juventud (IAJ) e Instituto Aragonés de la Mujer (IAM)
- y las entidades de Derecho público Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST), Instituto Aragonés del Agua (IAA), Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (Inaga), Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón (ACPUA), Banco de Sangre y Tejidos de Aragón (BSTA), Centro de Investigación y Tecnología de Aragón (CITA) e Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (IACS).

En la definición del ámbito subjetivo se ha intentado garantizar una eficiente asignación de los recursos adscritos a la función fiscalizadora que corresponde a la Cámara de Cuentas, restringiendo a estos efectos el ámbito de esta fiscalización a las entidades o áreas que no hubieran sido previamente revisadas por otros auditores públicos o privados, para evitar duplicidades en el ejercicio del control. Las cuentas anuales de muchas de las entidades incluidas en la Cuenta General de 2016 ya han sido objeto de auditoría financiera o de otro tipo. En concreto, en la propia Cuenta General de 2016 rendida por el Gobierno de Aragón figuran los informes de auditoría de cuentas de las 25 empresas públicas (computando también el informe de las cuentas anuales consolidadas de la CEPA), de tres entidades de Derecho público (ITA, IAF y CARTV), de tres consorcios y de ocho fundaciones, trabajos de auditoría financiera que no procede repetir en esta fiscalización.

También se ha considerado al definir el alcance que el programa de fiscalización de la Cámara de Cuentas para el año 2017 contempla, de acuerdo con las prioridades marcadas por las Cortes de Aragón, otras fiscalizaciones importantes sobre la gestión de entidades del sector público autonómico que completan la revisión de la Cuenta General del ejercicio 2016 en el ámbito de las sociedades mercantiles y de los consorcios, circunstancia que justifica que el enfoque de este informe de fiscalización de la Cuenta General de 2016 se centre en el ámbito estrictamente administrativo configurado por la Administración, los organismos autónomos y los entes de Derecho público de la CA. Concretamente, el programa prevé, además de la fiscalización de la Cuenta General, la realización de las siguientes fiscalizaciones en el ámbito autonómico, que se encuentran en diferentes fases de ejecución:

- fiscalización del Fondo de Inversiones de Teruel (Fite), con especial atención a la gestión directa del Instituto Aragonés de Fomento (IAF) y de la Sociedad para la promoción y Desarrollo Empresarial de Teruel, S.A. (Suma Teruel)
- auditoría de regularidad (financiera y de cumplimiento de la legalidad) del Instituto Aragonés del Agua
- fiscalización del cumplimiento de la legalidad en el ejercicio 2016 de las sociedades mercantiles Plataforma Logística de Zaragoza Plaza, S.A., Plus Plataforma Logística, S. A. y Platea Gestión, S.A.
- auditoría de regularidad sobre el ejercicio 2016 de la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (Sarga), que contendrá un análisis completo de los contratos de los ejercicios 2012 a 2015
- y la fiscalización del 30 % de los consorcios y de las empresas públicas

De acuerdo con la normativa que regula la composición de la Cuenta General, no se incluyen en la misma, (y, por tanto, no han sido auditadas en este informe de fiscalización), las cuentas anuales de la Universidad de Zaragoza ni las de las Cortes de Aragón. La Universidad rindió su cuenta anual de 2016 el 3 de julio de 2017 y la Cámara de Cuentas ha comenzado su específica fiscalización en el mes de enero de 2018. Por el contrario, las cuentas anuales de las Cortes de Aragón del ejercicio 2016 no han sido presentadas a la Cámara de Cuentas para su fiscalización.

1.2. ALCANCE MATERIAL

En este informe de fiscalización se ha realizado una fiscalización de seguridad razonable de la contabilidad de las entidades que conforman el ámbito subjetivo definido en el apartado anterior.

Además, como parte de la fiscalización, también hemos planificado y ejecutado una revisión de las áreas de personal, contratación pública, gestión presupuestaria, endeudamiento y morosidad para poder emitir una opinión de seguridad limitada sobre el grado de cumplimiento de la legalidad observado en estas operaciones. No se ha incluido en el alcance material del informe la revisión de legalidad de los procedimientos de gestión de subvenciones.¹

Los resultados más relevantes de la fiscalización efectuada se presentan de forma separada en dos apartados:

- Informe de auditoría financiera (apartado 4), en el que se recoge la opinión sobre si el balance de situación a 31 de diciembre de 2016, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria correspondientes al ejercicio terminado en dicha fecha de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo expresan la imagen fiel de forma agregada.
- Informe de fiscalización del cumplimiento de la legalidad (apartado 5), en el que se recoge la opinión sobre si las actividades, las operaciones presupuestarias y financieras realizadas durante el ejercicio y la información reflejada en las cuentas anuales del ejercicio 2016 de las entidades y materias incluidas en el alcance de la fiscalización, resultan conformes en todos los aspectos significativos con las normas aplicables.

Hay que señalar que en el ejercicio 2016 el presupuesto de gastos por programas de las entidades fiscalizadas no contenía indicadores específicos que permitan determinar el grado de cumplimiento de los objetivos programados. Asimismo, la Cuenta General del ejercicio 2016 no incorpora las memorias del coste y rendimiento de los servicios públicos y la memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos, los alcanzados y del coste de los mismos, exigidas por el art. 84 TRLHCA, resultando imposible analizar objetivamente el coste y rendimiento de los servicios públicos.

Estas omisiones impiden a la Cámara de Cuentas de Aragón pronunciarse sobre si la actividad económico-financiera de las entidades del sector público de la CA que gestionan presupuestos administrativos se ha ajustado a los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos durante el ejercicio 2016, por lo que no ha sido posible planificar ni ejecutar una auditoría operativa para verificar tales aspectos.

Adjunto al Informe de fiscalización se presenta un Memorando en el que se detallan los objetivos y el alcance para cada una de las materias objeto de revisión y se recogen los resultados de las pruebas de fiscalización realizadas en las que se sustenta la opinión financiera y de legalidad de este informe y que puede

¹ Excepto por la revisión de las líneas de ayudas a rutas de transporte deficitarias, que se analizan en el apartado de fiscalización del gasto en transporte (apartado 6.3. del Memorando).

resultar de interés a los destinatarios y usuarios a efectos de un mejor entendimiento de nuestro trabajo de auditoría y de nuestras responsabilidades como auditores.

1.3. NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA

En el texto del informe, las cantidades monetarias se expresan generalmente en millones de euros, excepto en el epígrafe correspondiente a la fiscalización de la contratación pública en el que se tratan en miles de euros y cuando así se señale específicamente.

2. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN EN RELACIÓN CON LAS CUENTAS ANUALES QUE INTEGRAN LA CUENTA GENERAL Y CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

La Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la responsabilidad de formar la Cuenta General de acuerdo con lo dispuesto en el art. 85 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.

Respecto de las cuentas anuales individuales que conforman la Cuenta General del ejercicio 2016, el órgano de dirección de cada entidad es responsable de elaborar sus cuentas anuales de forma que expresen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto, de conformidad con el marco normativo de información financiera aplicable y del control interno que se considere necesario para permitir la preparación de las cuentas anuales libres de incorrecciones materiales, debidas a fraude o error.

Todas las cuentas anuales individuales fueron elaboradas, formuladas y aprobadas de conformidad con su normativa contable y fueron presentadas a la Cámara de Cuentas de Aragón el 30 de junio de 2017 integradas en la Cuenta General, dentro del plazo legal establecido en el art. 10 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón (hasta el día 30 de junio del año siguiente al que se refieran las cuentas). No se integran en la Cuenta General, siendo preceptivo, ni se han presentado de forma separada ante esta institución, las cuentas de la sociedad mercantil en liquidación Plaza Servicios Aéreos, S.A.

Además, el órgano de dirección de cada entidad debe garantizar que las actividades, las operaciones presupuestarias y financieras realizadas durante el ejercicio y la información reflejada en las cuentas anuales resultan conformes con las normas aplicables y establecer los sistemas de control interno que considere necesarios para esa finalidad.

3. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón y sobre la legalidad de las operaciones efectuadas en el ejercicio basada en nuestra fiscalización. Para concretar nuestra responsabilidad, es preciso advertir que la Cuenta General sobre la que expresamos nuestra opinión no es formalmente una cuenta consolidada, sino una recopilación ordenada de 69 cuentas anuales de otras tantas entidades pertenecientes al sector público autonómico. Como consecuencia de esta limitación, nuestra opinión sobre la Cuenta General se basa exclusivamente en la fiscalización efectuada de las cuentas anuales de las entidades y materias incluidas en el alcance de este informe.

Para ello, hemos llevado a cabo la fiscalización de acuerdo con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos éticos, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable o limitada de que las cuentas anuales están libres de incorrecciones materiales y de que las actividades, las operaciones presupuestarias y financieras realizadas durante el ejercicio y la información reflejada en los estados contables del ejercicio 2016 resultan conformes en todos los aspectos significativos con las normas aplicables.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los importes y la información revelada en las cuentas anuales y sobre el cumplimiento de la legalidad de las operaciones. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material en cuentas anuales, debida a fraude o error, como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control

interno relevante para la formulación por parte de la entidad de las cuentas anuales, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad. Una auditoría también incluye la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la dirección, así como la evaluación de la presentación de las cuentas anuales tomada en su conjunto.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar nuestra opinión de auditoría financiera con salvedades y para fundamentar nuestras conclusiones sobre el cumplimiento de la legalidad, que expresamos en forma de seguridad limitada.

4. INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

4.1. OPINIÓN CON SALVEDADES

En nuestra opinión, excepto por los posibles efectos de las limitaciones al alcance y de los hechos descritos en los párrafos 1 a 20 del apartado siguiente «Fundamento de la opinión con salvedades», las cuentas anuales de las trece entidades fiscalizadas 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, de conformidad con el marco normativo de información financiera pública que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios contenidos en el mismo.

4.2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES

Limitaciones al alcance

1. La Cámara de Cuentas ha circularizado a todas las entidades financieras con las que, según las relaciones certificadas suministradas por la Dirección General de Presupuestos Financiación y Tesorería y los responsables de los organismos, los entes del sector público autonómico objeto de esta fiscalización han mantenido saldos durante el ejercicio 2016. No obstante:

- 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 de la CA 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 deducido incidencias significativas, este procedimiento no permite detectar la posible existencia de cuentas no contabilizadas por los entes.

2. 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. 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 Transporte 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.

4.²

² Alegación 42. Limitación al alcance excepcionalmente suprimida en fase de alegaciones en virtud del análisis de la información aportada por el Salud.

Incorrecciones

Ejecución del presupuesto de gastos

5. En el Estado de liquidación del presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma y en el consolidado no figuran correctamente contabilizados en la Sección 01, Cortes de Aragón, los gastos por las transferencias realizadas por la Administración de la Comunidad Autónoma a las Cortes, al Justicia y a la Cámara de Cuentas de Aragón para financiar el Presupuesto del año 2016 de estas Instituciones.

Estas aportaciones ascendieron a 23 millones de euros y, por su naturaleza, deberían haberse contabilizado como gastos de transferencias: 23,44 millones de euros en el capítulo 4, Transferencias corrientes, y 0,13 millones de euros en el capítulo 7, Transferencias de capital.³ Sin embargo, la Comunidad Autónoma presupuestó y contabilizó incorrectamente estos gastos en los siguientes capítulos:

ELP GASTOS (SECCIÓN 01) ADMINISTRACIÓN CA	CRÉDITOS INICIALES	MODIF. NETAS	CRÉDITOS DEFINIT.	ORN	PAGOS	PENDIENTE PAGO
1.- Gastos de personal	13	-	13	13	11	2
2.- Gastos corrientes bienes y serv.	6	-	6	6	4	2
3.- Gastos financieros	-	-	-	-	-	-
4.- Transferencias corrientes	4	-	4	4	3	1
Total operaciones corrientes	23	-	23	23	18	5
6.- Inversiones reales	-	-	-	-	-	-
Total operaciones de capital	-	-	-	-	-	-
TOTAL 2015	23	-	23	23	18	5

Compromisos de gastos e ingresos con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores

6. La Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incorrecciones en el estado de gastos plurianuales del ejercicio 2016 de las siguientes entidades fiscalizadas:

- En la Administración de la CA no se recogen las amortizaciones del préstamo del ICO del Fondo de Liquidez Autonómica Financiera (1.011 millones de euros). Además, el importe de los intereses está infravalorado en 50 millones de euros.
- Tampoco se informa sobre los compromisos futuros de gastos con los centros de enseñanza que tienen concertado por un periodo de cuatro años el servicio público de educación hasta el curso 2016/17. En el ejercicio 2016, el gasto de la enseñanza concertada alcanzó un importe de 159 millones (79 millones de euros en educación infantil y primaria, 75 millones en educación secundaria y 5 millones en educación especial).
- En el IAA, los gastos comprometidos con cargo al presupuesto de 2016 que figuran en el estado de compromisos plurianuales de la Cuenta General de 2016 están infravalorados en 6 millones de euros y no cubren los compromisos para 2017 de los contratos de concesión de obra pública de las estaciones depuradoras.
- A 31 de diciembre de 2016, la Comunidad Autónoma debía al Estado 531 millones de euros por las liquidaciones negativas del sistema de financiación correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009. Las cuotas anuales de amortización de esta deuda no se tramitan como gastos sino que, de acuerdo con el PGCPA, se contabilizan cada año como devoluciones de los ingresos recibidos del Estado en 2008 y 2009 por el importe amortizado, minorando los derechos reconocidos netos y la recaudación del ejercicio en 35 millones de euros anuales.

Estos compromisos futuros, que llegan hasta el año 2031 en el que quedará completamente amortizada la deuda, no están reflejados en la Cuenta General como cargas presupuestarias de la Comunidad Autónoma

³ Según la normativa aplicable, estas aportaciones se debieron librar en firme, por anticipado y sin justificación y, en su aplicación, las tres instituciones gozaban de autonomía presupuestaria respecto al Gobierno de Aragón.

para los próximos años, ni en gastos ni en ingresos. En la Memoria de la Cuenta General solo se hace mención a ellos en la página 443 del Tomo I y en el apartado 4.10 «Información sobre el endeudamiento».

Inmovilizado no financiero

7. El inmovilizado no financiero agregado, que asciende a 5.146 millones de euros 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.

La importancia cuantitativa de los ajustes descritos en el apartado 4.1. del Memorando de fiscalización, y las numerosas incertidumbres y limitaciones al alcance que afectan al inmovilizado no financiero, 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.

En el siguiente cuadro se resumen los ajustes de inmovilizado propuestos por la Cámara de Cuentas y sus contrapartidas de pasivo, que se explican con más detalle en el apartado 4.1. del memorando de fiscalización:

AJUSTE	Adm. CA	Salud	IAM	IAA	TOTAL
Ajuste carga inicial 2006				-22	-22
Bienes recibidos en cesión/adscripción			-3	82	79
Bienes en régimen de concesión	58			196	254
Inversiones gestionadas para otros entes	-138				-138
Defecto amortización acumulada	-89	-57		-11	-157
Inversiones destinadas al uso general	-26				-26
Feria de Muestras	6				6
Gastos financieros	-3	-2			-5
TOTAL AJUSTES INMOVILIZADO (activo)	-192	-59	-3	245	-9
Fondos Propios			-3	120	117
Resultado ejercicio	-233	-59		-30	-322
Acreedores L/P	35			144	179
Acreedores C/P	6			11	17
TOTAL AJUSTES DE PASIVO	-192	-59	-3	245	-9

Inmovilizado financiero

8. Siguiendo las recomendaciones de la Cámara de Cuentas de Aragón en informes de ejercicios anteriores, la Administración de la CA ha registrado por primera vez en la contabilidad de 2016, como inversiones financieras, los préstamos concedidos en ejercicios pasados a entidades locales aragonesas y a particulares para la promoción, construcción y adquisición de viviendas protegidas. El importe contabilizado ha ascendido a 24 millones de euros (correspondientes a los saldos pendientes de cobro por parte de la Administración de la CA) y comprende tanto los saldos vencidos y no cobrados, como las cuotas del préstamo concedido pendiente de vencimiento.

Debido a que se trata de saldos iniciales que provienen de ejercicios anteriores al 2016, la Cámara de Cuentas no puede concluir que se hayan incluido la totalidad de los préstamos concedidos a terceros (pues sería necesario un trabajo específico sobre ejercicios cerrados). No obstante, sobre los saldos registrados se ha detectado que:

- No se han registrado los saldos pendientes de cobro de los intereses devengados impagados que ascienden a 2 millones de euros.
- No se han provisionado los saldos impagados. La Cámara de Cuentas estima esta provisión en 19 millones de euros correspondiente a los saldos pendientes de cobro frente a deudores morosos.

Deudores

9. La Cámara de Cuentas estima que la provisión por insolvencias estaba infravalorada en 2016 en 7 millones de euros en el Salud, en 2 millones de euros en el IASS, en 2 millones de euros en el Inaem y en un millón de euros en el IAJ.

Adicionalmente, se ha comprobado que el Inaem tiene un exceso de derechos reconocidos y pendientes de cobro de 4 millones de euros, debido a que no se han contabilizado los reintegros de los anticipos de subvenciones percibidas en ejercicios anteriores.

Provisiones para riesgos y gastos

10. Ninguna de las entidades fiscalizadas tenía constituida provisión por responsabilidades en el ejercicio 2016.

La Cámara de Cuentas estima que se debería haber dotado esta provisión por importe de, al menos, 125 millones de euros para cubrir las siguientes responsabilidades probables o ciertas o las obligaciones pendientes de cuantía indeterminada:

- 25 millones de euros para cubrir el importe reclamado por el Ayuntamiento de Zaragoza relativo al Convenio para la financiación del Tranvía (salvedad n.º 14).
- 19 millones de euros de diversas demandas por litigios en curso.
- 26 millones por los complementos de las pensiones del personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social jubilado (salvedad n.º 18).
- 41 millones de euros por la parte pendiente de devolución de la paga extra del ejercicio 2012, abonada íntegramente en los ejercicios 2017 y 2018 (salvedad n.º 19).
- 14 millones de euros para cubrir el importe devengado por prestaciones de la dependencia.

La distribución por entidades de la provisión para riesgos y gastos sería la siguiente: 56 millones de euros en la Administración de la CA, 49 millones de euros en el Salud, 17 millones de euros en IASS y 3 millones de euros en el resto de entidades fiscalizadas.

Acreeedores

11. A 31 de diciembre 2016, el saldo de la cuenta 409, Acreeedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, era de 83 millones de euros⁴, 152 millones de euros inferior al del año anterior. Esta significativa reducción fue posible gracias a los recursos recibidos del Fondo de Liquidez Autonómica que permitieron regularizar 220 millones de la cuenta 409 (de los 235 millones de euros pendientes al cierre del ejercicio 2015) y reducir la antigüedad de la deuda.

Hasta el año 2018, la Comunidad Autónoma no ha adaptado su normativa de control interno para incorporar la obligación de realizar actuaciones específicas para identificar en los departamentos y organismos la posible existencia de gastos pendientes de aplicar a presupuesto sin registrar, como establece el Acuerdo 4/2013, de 27 de junio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Tampoco consta a la Cámara de Cuentas que al cierre del ejercicio 2015 se realizaran este tipo de comprobaciones a fin de que las cuentas de las entidades de la CA reflejaran fielmente su situación económica y patrimonial.⁵

12. La fiscalización realizada sobre los saldos de acreeedores ha puesto de manifiesto la existencia de otros pasivos omitidos, que deberían haber figurado al cierre de 2016 en las cuentas 409, Acreeedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, o 411, Acreeedores por periodificación de gastos presupuestarios, por importe de 11 millones de euros:

- 9 millones de euros en la Administración de la CA, entre los que destacan recibos de IBI pendientes de contabilizar (2 millones de euros) y deudas a Sarga por el operativo de incendios de 2014 y 2015 (4 millones de euros).

⁴ Este importe incluye el saldo de la cuenta 40900001, Albaranes pendientes de recibir factura, del Salud por importe de 5,6 millones de euros a 31/12/2016.

⁵ Alegación 8. Párrafo modificado en virtud de la alegación.

- 2 millones en las entidades Salud e IASS, por gastos devengados en 2016 no registrados, de acuerdo con las confirmaciones obtenidas de los acreedores.

- 6

13. Los saldos pendientes de pago a las instituciones parlamentarias (Cortes, Justicia y Cámara de Cuentas de Aragón) están infravalorados en 25,41 millones de euros por la falta de reconocimiento por parte de la CA de la totalidad de las transferencias correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014 aprobadas en las Leyes de presupuestos de dichos ejercicios.

Incertidumbre sobre la deuda del convenio para la financiación del tranvía Zaragoza

14. En relación con la financiación de la línea Norte-Sur del tranvía de Zaragoza, en el Convenio de colaboración formalizado el 19 de febrero de 2009 entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza se estableció el siguiente calendario de pagos al Ayuntamiento de los compromisos financieros asumidos por la CA:

EJERCICIO	IMPORTE	SITUACIÓN
2010	4,95	Pagado
2011	9,90	Pagado
2012	9,90	Pagado
2013	9,90	Sin contabilizar
2014	14,85	Sin contabilizar
2015	14,85	Pte. de pago
Total	64,35	

La CA no ha reconocido en ningún momento, ni presupuestariamente ni en la contabilidad patrimonial, la deuda vencida y exigible de las anualidades de 2013 y 2014.

El saldo acreedor pendiente de pago según la Cuenta General de la CA asciende a 15 millones de euros (anualidad 2015). Sin embargo, el saldo deudor reclamado por el Ayuntamiento según la confirmación obtenida en el trabajo de fiscalización asciende a 40 millones de euros, existiendo una diferencia de 25 millones de euros.

Con posterioridad al cierre del ejercicio fiscalizado, en diciembre de 2017, la CA ha aprobado la liquidación definitiva del convenio en la que el saldo pendiente de pago se reduce a 8 millones de euros. Esta liquidación ha sido recurrida por el Ayuntamiento de Zaragoza en vía administrativa.

La Cámara de Cuentas desconoce el efecto que pueden tener estos acontecimientos, de los que no se informa en la memoria de la Cuenta General del ejercicio 2016. Se propone incluir el importe reclamado por el Ayuntamiento en la provisión para riesgos y gastos (salvedad n.º 10).

Endeudamiento

15. La Administración de la CA imputó al capítulo 9, Pasivos financieros, del presupuesto de ingresos de 2016 68 millones de euros correspondientes a un préstamo del Fondo de Liquidez Autonómico y a un Convenio para cursos de formación profesional que estaban pendientes de cobro 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 consecuencia, el remanente de tesorería, los derechos pendientes de cobro presupuestarios y las deudas a largo plazo con el sector público se encuentran sobrevalorados en 68 millones de euros.

Como en la fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 2015 se detectó este mismo ajuste por 30 millones de euros, el resultado presupuestario y los derechos reconocidos netos de la liquidación del presupuesto de ingresos están sobrevalorados en 38 millones de euros (por la diferencia entre los 68 y los 30 millones de euros).

16. Los gastos contabilizados por intereses implícitos asociados a las emisiones de deuda pública están infravalorados en 6 millones de euros. La CA contabilizó como gasto del ejercicio las emisiones bajo par de

⁶ Alegación 54. Párrafo suprimido en virtud de alegación.

deuda pública realizadas hasta el ejercicio 2011 en lugar de contabilizarlas como un gasto a distribuir en varios ejercicios. El efecto en los estados financieros del ejercicio 2016 es que el resultado del ejercicio está sobrevalorado en 3 millones de euros, los resultados negativos de ejercicios anteriores sobrevalorados en 9 millones de euros y los gastos a distribuir en varios ejercicios infravalorados en 6 millones de euros.

Área de personal

Se han detectado gastos de personal de los ejercicios 2015 y 2016 contabilizados en el ejercicio posterior al de su devengo por los importes que se detallan a continuación:

Ente	Gasto de 2015 registrado en 2016	Gasto de 2016 registrado en 2017
Administración de la CA	3	3
Salud	14	17
IASS	1	1
Total	18	21

Como consecuencia de lo anterior:

- En la Administración de la CA, los acreedores están infravalorados en 3 millones de euros y el remanente de tesorería está sobrevalorado en 3 millones de euros.
- En el Salud, los acreedores están infravalorados en 17 millones de euros, el resultado económico-patrimonial y el resultado presupuestario están sobrevalorados en 3 millones de euros y el remanente de tesorería está sobrevalorado en 17 millones de euros.
- En el IASS, los acreedores están infravalorados en un millón de euros y el remanente de tesorería está sobrevalorado en un millón de euros.
- Y en la entidad consolidada, los acreedores están infravalorados en 21 millones de euros, el resultado económico-patrimonial y el resultado presupuestario están sobrevalorados en 3 millones de euros y el remanente de tesorería está sobrevalorado en 21 millones de euros.

18. El Salud pagó en 2016 1,76 millones de euros por complementos de pensión a 402 jubilados de los colectivos de personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social. Este gasto se registró en la contabilidad presupuestaria en el capítulo 1, Gastos de personal, y en la contabilidad económico-patrimonial en la cuenta 644, Otros gastos sociales. La Cuenta General no recoge ninguna mención ni cuantificación de los compromisos futuros adquiridos por la mejora de las jubilaciones de este personal, ni hay constancia de que el Salud haya elaborado un plan actuarial que estime a futuro el pasivo devengado por estos complementos de pensión.

La Cámara de Cuentas estima que el Salud deberá afrontar pagos por un total de 26 millones de euros, desde el año 2017 hasta el año 2047, por los complementos a las pensiones del personal jubilado Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social. Este importe debería estar provisionado en los estados financieros del Salud y no figura (ver salvedad n.º 10).

19. El 28 de noviembre de 2015, en la Mesa General de Negociación de la Administración de la CA (siendo ratificado por acuerdo de Gobierno de Aragón de 15 de diciembre de 2015) se suscribió un protocolo en materia de diálogo social, medidas retributivas y otras condiciones de trabajo entre las que se fijaban plazos concretos para la devolución del 75,96 % pendiente de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, a satisfacer en los meses de marzo (50 %) y septiembre (25,96 %) de 2016.

La CA de Aragón procedió al pago de 20 millones de euros (principalmente en la nómina del mes de mayo de 2016) correspondientes a 48 días de devengo de la paga extra 2012. Teniendo en cuenta que en el 2015 se habían devuelto otros 19 millones, al cierre del ejercicio 2016 quedaba pendiente de devolución aproximadamente la mitad de la paga extra suprimida.

Sin entrar a valorar la procedencia de esta medida y su incumplimiento en el ejercicio fiscalizado (en el que, como se ha señalado, se devolvió únicamente un 25 %), la Cuenta General del ejercicio 2016 no recoge una provisión por el compromiso de gasto a futuro del 50 % pendiente, que la Cámara de Cuentas estima en 41 millones de euros.

Remanente de tesorería de la entidad consolidada

El agregado del remanente de tesorería no afectado presentado en la Cuenta General es negativo por 409 millones de euros.

1. (+) Derechos pendientes de cobro	635
(+) del presupuesto corriente	598
(+) de presupuestos cerrados	266
(+) de operaciones no presupuestarias	31
(-) de dudoso cobro	(240)
(-) ingresos realizados pendientes de aplicación	(19)
2. (-) Obligaciones pendientes de pago	(1.025)
(+) del presupuesto corriente	(771)
(+) de presupuestos cerrados	(118)
(+) de operaciones no presupuestarias	(136)
3. (+) Fondos líquidos	42
I. REMANENTE DE TESORERÍA AFECTADO	60
II. REMANENTE DE TESORERÍA NO AFECTADO	(409)
III. REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL (1+2+3) = (I+II)	(348)

En los trabajos de fiscalización se ha 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, siendo las principales omisiones las siguientes:

- No se incluyeron en el Estado del Remanente de tesorería como obligaciones pendientes de pago 142 millones de euros de fianzas y depósitos recibidos. 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 de euros, existiendo una diferencia no regularizada de 59 millones de euros.

Computadas las omisiones referidas en los párrafos anteriores de esta salvedad y practicados los correspondientes ajustes y eliminaciones de consolidación, la Cámara de Cuentas ha recalculado el Remanente de Tesorería no afectado consolidado, que alcanza un valor negativo de 610 millones de euros. Las principales diferencias con el que figura en la Cuenta presentada se plasman en el siguiente cuadro.

Remanente de tesorería	Agregado s/ Cuenta General	Consolidado s/ Cámara de Cuentas
1. (+) Derechos pendientes de cobro	635	144
2. (-) Obligaciones pendientes de pago	(1.025)	(735)
3. (+) Fondos líquidos	42	42
I. REMANENTE DE TESORERÍA AFECTADO	60	60
II. REMANENTE DE TESORERÍA NO AFECTADO	(409)	(610)
III. REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL (1+2+3) = (I+II)	(348)	(549)

Además, el efecto de las salvedades 9, 12, 15 y 17 de este informe sobre el Remanente de tesorería consolidado sería el siguiente:

Ajustes al Remante de tesorería consolidado	Importe
Defecto de provisión para insolvencias (salvedad 9)	(16)
Pasivos omitidos (salvedad 12)	(11)
Corte de operaciones de endeudamiento (salvedad 15)	(68)
Corte de operaciones de personal (salvedad 17)	(21)
Total	(116)

Considerando el efecto conjunto de todas estas operaciones, el remanente de tesorería consolidado del ejercicio 2016 fue negativo por importe de 726 millones de euros.

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 hubiera empeorado en 83 millones de euros.

Efectos de las salvedades sobre el Balance de Situación

21. El conjunto de salvedades expuestas en los párrafos anteriores suponen los siguientes efectos netos sobre los diversos componentes del Balance de situación de las Cuentas Anuales de las trece entidades fiscalizadas:

ENTIDAD	ACTIVO			PASIVO				
	Inmov. no financiero	Gastos a distribuir en varios ejercicios	Deudores	Patrimonio	Resultado ejercicio	Prov. Riesgos y gastos	Acreedores L/P	Acreedores C/P
ADMON. CA	-192	6			-295	56	35	18
SALUD	-59		-7		-133	49		18
IASS			-2		-21	17		2
INAEM			-6		-7	1		
IAJ			-1		-1			
IAM	-3			-3				
IAA	245			120	-32	2	144	11
AST								
CITA								
IACS								
BSTA								
Total ajustes	-9	6	-16	117	-489	125	179	49

5. FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

5.1. CONCLUSIÓN RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO

Como resultado del trabajo efectuado (en el que de acuerdo con el alcance definido para este informe no se han revisado los procedimientos de gestión de subvenciones), se ha puesto de manifiesto que en el ejercicio 2016 se produjeron los incumplimientos significativos de la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos que se señalan en el apartado 5.2 siguiente

De ellos, Los hechos descritos en las salvedades 4 y 12 pueden ser constitutivos de una infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que califica como infracción muy grave la conducta, si es culpable, de comprometer gastos, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria aplicable. A estos efectos, este informe se notificará al Tribunal de Cuentas por si alguna de las circunstancias concurrentes en relación con los hechos señalados en las salvedades detalladas en el apartado 5.2 «Incumplimientos significativos de legalidad» pudiera constituir infracción de la que se pueda derivar responsabilidad contable.

5.2. INCUMPLIMIENTOS SIGNIFICATIVOS DE LEGALIDAD

Objetivo de estabilidad presupuestaria (arts. 3 y 11 LOEPSF)

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

La Cámara de Cuentas ha identificado obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto y sin contabilizar por importe de 14 millones de euros que tienen incidencia en el déficit público de 2016 (ver salvedad n.º 12 del apartado 4.2.), sin considerar otros pasivos omitidos incluidos en la provisión por riesgos y gastos estimada por la Cámara de Cuentas (100 millones de euros detallados en la salvedad n.º 10 del apartado 4.2.).

Objetivo de sostenibilidad de la deuda comercial (art. 4 LOEPSF y Real Decreto 635/2014)

2. Durante el ejercicio 2016, el periodo medio de pago de las obligaciones comerciales en la CA de Aragón ha sido de 94 días en gasto corriente y de 50 días en inversión, incumpléndose la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que fija el plazo legal de pago en 30 días para el ejercicio 2016.

En cuanto al objetivo de sostenibilidad de la deuda comercial, la CA ha incumplido el plazo establecido en la normativa aplicable durante el primer semestre de 2016. No obstante, a partir del mes de julio de 2016 el PMP se sitúa dentro del plazo legal (17 días de media), gracias a los fondos obtenidos de los mecanismos extraordinarios y a otras medidas adoptadas para registrar las facturas e imputarlas al presupuesto en el menor tiempo posible.⁷

Este periodo medio de pago, que se utiliza para medir el cumplimiento del objetivo de sostenibilidad de la deuda comercial, refleja realmente el plazo medio de pago excedido sobre el periodo legal de pago de la normativa de morosidad (30 días en 2016) y se calcula de acuerdo con el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Gestión presupuestaria

3. Los presupuestos de la CA de 2016 fueron elaborados sin ajustarse plenamente al artículo 34 TRLHCA, que dispone que el presupuesto de la CA debe incluir los créditos necesarios para el debido cumplimiento de todas sus obligaciones, y al artículo 18.1 TRLOFPCA, que establece que en los presupuestos deben figurar los créditos necesarios para financiar las retribuciones básicas y complementarias del personal.

La Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, aprobó inicialmente unas previsiones de ingresos y unos créditos para gastos para las entidades fisca-

⁷ Alegación 11. Párrafo modificado en virtud de alegación.

lizadas de 5.130 millones de euros, en términos consolidados. Los ingresos extraordinarios recibidos a lo largo del ejercicio 2016 permitieron financiar modificaciones presupuestarias por importe de 419⁸ millones de euros en términos consolidados. Tras aprobar estas modificaciones, se reconocieron obligaciones por importe de 5.376 millones de euros (regularizando prácticamente en su totalidad el saldo acumulado en la cuenta 409 a la apertura del ejercicio). De esta forma, la cuenta 409 pasó a tener un saldo 77 millones de euros al cierre de 2016 (frente a los 225 millones de euros al cierre de 2015).

Sin considerar estos ingresos extraordinarios, el presupuesto inicialmente aprobado resultaba insuficiente por importe de 462 millones de euros para imputar las obligaciones que debía reconocer la CA en el ejercicio: 225 millones de euros de gastos de ejercicios anteriores acumulados en la cuenta 409 y 237 millones de euros por gastos devengados en 2016 sin cobertura presupuestaria.

Entidad	Programa	Denominación	Concepto	INSUFICIENCIA		
				MODIF. CTO.	Pte. 409	TOTAL
Admón CA	4221	Educ. Infantil y primaria, FP, secundaria, especial y artística	Nómina enseñanza pública (cap. 1)	64	-	64
	4222		Nómina enseñanza concertada (cap. 4)	23	(*)	23
	4223					
	4224					
	4131	Protección y Promoción de la Salud	Otros conciertos asistencia sanitaria (cap. 2)	-	4	4
	5131	Carreteras	Concesión autopista ARA1 + AP68 (cap. 4)	-	1	1
	5132	Transportes	Ayudas a servicios ferroviarios (cap. 4)	-	4	4
Salud	6311	Gestión e Inspección de Tributos	Remuneración agentes mediadores independientes (cap. 2)	5	-	5
	Varios		Regularización IBI ejer. anteriores (cap. 2)	6	-	6
	4131	Asistencia Sanitaria	Gasto personal Salud (cap. 1)	37	1	38
			Gasto corriente bienes y servicios (cap. 2)	252	24	276
Receta farmacéutica (cap. 4)			41	(*)	41	
TOTAL INSUFICIENCIA PRESUPUESTARIA 2016				428	34	462

(*) No se incluyen los saldos de la cuenta 409 cuya imputación al presupuesto de 2017 es correcta, dado que el pago debe producirse en 2017: 2 millones de euros de la Seguridad Social de la enseñanza concertada (meses de noviembre y diciembre de 2016) y 28 millones de la receta farmacéutica (diciembre 2016).

Las insuficiencias de crédito más importantes se localizaban en el Salud, cuyo presupuesto inicialmente aprobado fue de 1.683 millones de euros, insuficiente por importe de 177 millones de euros para dar cobertura al gasto realmente devengado en el año por importe de 1.853 millones de euros.

Además de los gastos generados en el año, a la apertura del ejercicio de 2016 el Salud tenía pendiente de regularización el saldo de la cuenta 409, por importe de 203 millones de euros, correspondientes a gastos de años anteriores. Por lo tanto, para regularizar completamente el gasto sanitario imputando al presupuesto todas las obligaciones devengadas hasta el cierre del ejercicio 2016 hubieran sido necesarios créditos presupuestarios por importe de 2.056 millones de euros.

Además, en el IASS, la Cámara de Cuentas ha detectado insuficiencias del crédito asignado a las partidas correspondientes al sistema de dependencia. Hubieran sido necesarios 13 millones de euros adicionales para dar cobertura a los derechos generados por los beneficiarios de las prestaciones. A 31 de diciembre de 2016 existían gastos devengados por importe de 14 millones de euros que no figuraban contabilizados ni en la contabilidad presupuestaria ni en la financiera. La Cámara de Cuentas de Aragón ha propuesto contabilizar la correspondiente provisión en la salvedad 10 del apartado 4.2 de este informe.

⁸ Las principales modificaciones fueron las ampliaciones y generaciones de crédito financiadas con el Fondo de Liquidez Autonómica por importe de 342 millones de euros y el suplemento de crédito de 24 millones de euros aprobado por Ley 7/2016, de 20 octubre, para financiar la enseñanza concertada.

4. La Administración de la CA y el Salud aprobaron modificaciones de créditos para atender gastos que deberían haber estado previstos inicialmente en el Presupuesto (principalmente de los capítulos 1, 2 y 4).

A pesar del volumen de modificaciones presupuestarias aprobadas (419 millones de euros 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, la cifra de 34 millones de euros (ver detalle en el cuadro anterior).

Por lo tanto, estos organismos incumplieron el artículo 39.2 TRLHCA que prevé que no pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en la Ley de Presupuestos, estando viciados de nulidad de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que infrinjan la expresada norma. De acuerdo con el artículo 28 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la conducta, si es culpable, de comprometer gastos, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos tiene la consideración de infracción muy grave en materia presupuestaria, a los efectos de exigencia de responsabilidades.

5. El Gobierno de Aragón comunicó fuera de plazo a las Cortes de Aragón 10 expedientes de modificación presupuestaria, que debían pasar por el mecanismo de control de modificaciones presupuestarias de importe superior a 100.000 euros, con algunas excepciones, según dispone el art. 4 de Ley de Presupuestos.

Estos expedientes ampliaron los créditos necesarios para cubrir las insuficiencias de nómina del mes de diciembre de la enseñanza pública (6 millones de euros) y de la nómina del Salud (42 millones de euros). Se comunicaron dos meses después de su aprobación, sin que las Cortes de Aragón emitieran ningún pronunciamiento al respecto.

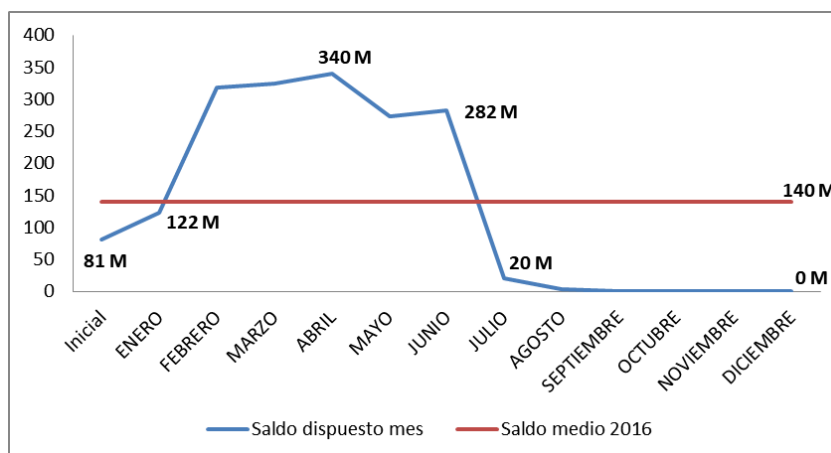
6. Los presupuestos de la Comunidad Autónoma de 2016 no fijan el número de dotaciones que constituyen las plazas de cada Cuerpo, las de los eventuales y las del personal laboral (plantilla de personal), incumpliendo el artículo 18.1 TRLOFPCA.

7. Las transferencias presupuestarias efectuadas por la Administración de la Comunidad Autónoma a las Cortes de Aragón no se realizaron de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos del ejercicio 2016, que establece que «las dotaciones presupuestarias de las Cortes de Aragón se librarán en firme trimestralmente, y por anticipado, a nombre de las Cortes, y no estarán sometidas a justificación previa».

Endeudamiento

8. Las operaciones de endeudamiento a corto plazo (operaciones de tesorería) formalizadas por la Administración de la CA durante el año 2016 se tramitaron sin que la Ley de presupuestos del ejercicio estableciera el límite máximo que el Gobierno estaba autorizado a contratar, tal y como exige el artículo 96 del TRLHA. No obstante, no se superó el límite establecido en el artículo 90 del TRLHA puesto que las operaciones de tesorería no excedieron del 12 % de los créditos iniciales del presupuesto del ejercicio.

El saldo medio dispuesto durante el ejercicio 2016 ha sido de 140 millones de euros, y desde el mes de agosto se han cancelado totalmente los saldos dispuestos tal y como se detalla en el siguiente gráfico:



La cancelación del saldo vivo existente al finalizar el ejercicio presupuestario de 2015 debió haberse reflejado como un gasto presupuestario en el Capítulo 9, pasivos financieros, del presupuesto de gastos de 2016. En consecuencia, el resultado presupuestario del ejercicio se encuentra sobrevalorado en 81 millones de euros y la ejecución del presupuesto de gastos infravalorada en ese mismo importe.

Contratación Pública

Publicidad, rendición de contratos a la Cámara de Cuentas y Portal de Transparencia

9. La Comunidad Autónoma no publicó en el año 2016, siendo legalmente obligatorio,⁹ las licitaciones de sus contratos y los resultados de su adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

10. La rendición a la Cámara de Cuentas de la información sobre los contratos formalizados en 2016 no fue completa.¹⁰ El mayor incumplimiento se localiza en el Salud, que no rindió ninguna información sobre los contratos de suministro de productos de farmacia que el organismo adjudicó directamente (ver salvedad n.º 13). Del resto de contratos formalizados por el Salud, solo comunicó el 50 %, aproximadamente.

11. Además de la publicidad exigida por la normativa específica de contratación pública,¹¹ desde el año 2015 el Gobierno de Aragón también debe publicar en su Portal de Transparencia información sobre todos los contratos de cualquier naturaleza y cuantía adjudicados por las entidades de la CA, incluidos los menores, y sobre las modificaciones de dichos contratos aprobadas.¹²

La Cámara de Cuentas ha identificado en 2016, al menos, 468 millones de gasto por contratos no 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:

ENTIDAD	Contratos rendidos a la Cámara de Cuentas (Registro de Contratos)		Gasto contractual 2016 de capítulos 2 y 6 no comunicado a la Cámara de Cuentas y sin publicidad adecuada		
	N.º de contratos	Importe Adjudicación (millones €)	Contratos formalizados (millones €)	Contratos sin formalizar (millones €)	TOTAL (millones €)
Administración CA	778	112	24	18	42
SALUD	1.129	108	101	301	402
IASS	230	19	7	8	15
AST	33	2	-	2	2
CITA	10	1	-	4	4
IACS	-	-	-	2	2
BSTA	9	1	-	1	1
CARTV	16	13	-	-	-
Ciudad del Motor	17	44	-	-	-
PLATEA Gestión	4	37	-	-	-
Otras entidades	363	26	-	-	-
TOTAL	2.589	363	132	336	468

⁹ Obligación establecida en el art. 334 TRLCSP que regula la Plataforma de Contratación del Sector Público.

¹⁰ Incumpliendo lo dispuesto en los arts.22.1 y 28.5 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón.

¹¹ Son numerosos los preceptos del TRLCSP y de las normas que lo desarrollan que se refieren a la obligación de publicar en el perfil de contratante y, en algunos casos, en boletines oficiales determinadas decisiones de los poderes adjudicadores. Deben publicarse por mandato legal: los anuncios previos, los anuncios de licitación, los criterios de adjudicación, los criterios de selección en el caso del procedimiento restringido, los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación en los procedimientos negociados, la admisión de variantes y mejoras, la exigencia de condiciones especiales de ejecución, la previsión sobre modificaciones del contrato, las condiciones sobre subcontratación, los anuncios de adjudicación, la formalización del contrato y la composición y a los actos de las mesas de contratación, así como de los Comités de expertos.

Además de estas obligaciones previstas en la normativa estatal, los poderes adjudicadores de la Comunidad Autónoma de Aragón deben publicar, de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, los acuerdos de las mesas de contratación en el perfil de contratante y los acuerdos de modificación de los contratos en boletines oficiales y perfiles.

¹² Art. 16 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Aragón.

Respecto de los contratos menores, en el Portal solo se publicó información de los adjudicados en 2016 por la Administración de la CA y los cinco organismos autónomos. El resto de entidades públicas de la CA no publicaron ninguna información sobre sus contratos menores.

Analizada la información sobre contratos menores incorporada en el Portal de transparencia, la Cámara de Cuentas ha detectado el riesgo de posibles fraccionamientos del objeto de los contratos, prohibido por el artículo 86.2 TRLCSP cuando se realice para eludir los requisitos de publicidad y los relativos al procedimiento de adjudicación correspondiente. Así, de los contratos menores publicados, en un número importante de ellos concurre que un mismo empresario fue adjudicatario de dos o más contratos menores de similar objeto y/o la misma identidad funcional y que el importe conjunto de estos contratos fue superior a los umbrales establecidos para el contrato menor en el artículo 138.3 TRLCSP (50.000 euros, IVA excluido, para obras y 18.000 euros, IVA excluido, para suministros y servicios).

En estas circunstancias se encuentran en 2016 1.527 contratos menores adjudicados por varios órganos de contratación de la CA a 166 empresarios por un importe conjunto de 8,4 millones de euros, según se detalla que en el cuadro adjunto.¹³

ENTIDAD	N.º adjudicatarios	N.º contratos menores	IMPORTE ACUMULADO (miles €)
Total Admón. CA	109	1.135	5.582
Dpto. Desarrollo Rural y Sostenibilidad	33	239	1.276
Dpto. Educación, Cultura y Deporte	18	218	778
Dpto. Presidencia	29	442	2.124
Dpto. Vertebr. del Territorio, Movilidad y Vivienda	8	31	462
Dpto. Hacienda y Administración Pública	11	128	600
Dpto. Sanidad	8	64	266
Dpto. Ciudadanía y Derechos Sociales	1	10	32
Dpto. Economía, Industria y Empleo	1	3	44
Total Organismos autónomos	57	392	2.840
Salud	35	133	1.967
IASS	9	140	369
Inaem	3	11	91
IAM	7	92	257
IAJ	3	16	156
TOTAL RIESGO FRACCIONAMIENTO	166	1.527	8.422
Total contratos menores 2016 (*)	1.332	5.207	26.782

(*) Fuente: Portal de transparencia del Gobierno de Aragón (información sobre contratos menores 2016).

Adjudicación directa

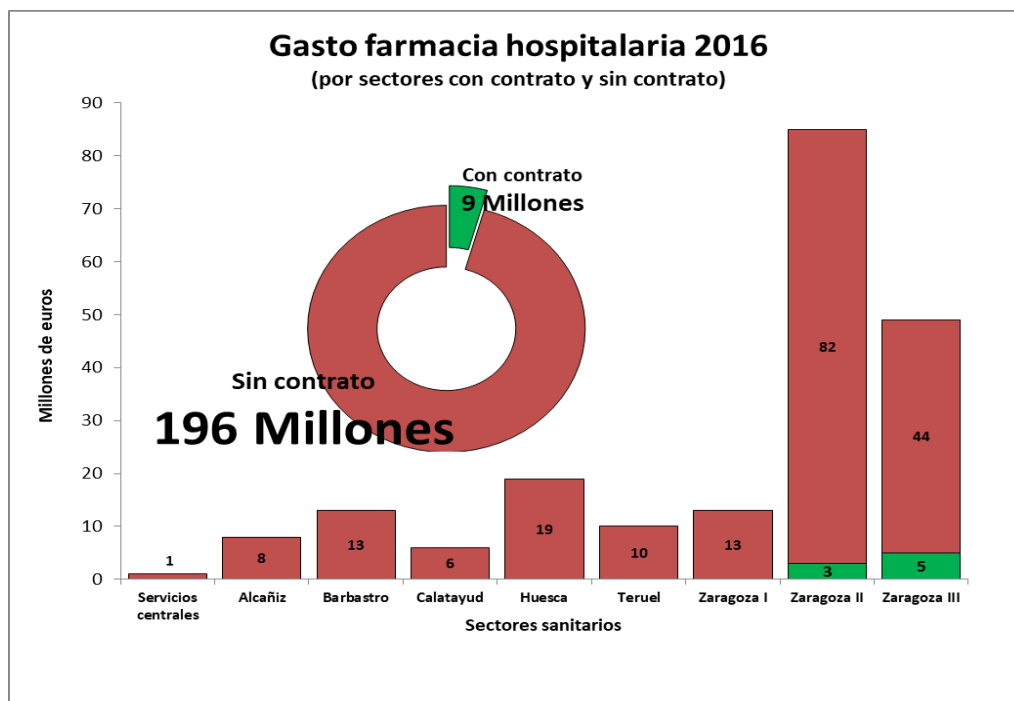
12. En los trabajos fiscalización se han identificado los siguientes gastos irregulares sin expediente de contratación ni contrato formalizado en 2016, incumpliendo lo establecido en los artículos 28 y 109 del TRLCSP.

- Salud: 195 millones de euros por suministros de farmacia hospitalaria y 17 millones de euros por gasto en implantes (ver salvedades n.º 13 y 15).
- Departamento de Educación, Cultura y Deporte: 6 millones de euros por servicios de rutas escolares (ver salvedad n.º 16).
- En el IASS: 6 millones de euros por los servicios de gestión integral del centro de menores de Juslibol, cuyo plazo de ejecución, prórrogas incluidas, había finalizado, careciendo estas prestaciones, por tanto, del necesario soporte contractual.

¹³ Alegación 23. Párrafo modificado en virtud de alegación.

Contratación de los suministros de farmacia hospitalaria

13. El Salud adjudicó la práctica totalidad de los contratos de suministro de farmacia hospitalaria del ejercicio 2016 directamente a las empresas suministradoras.



La Cámara de Cuentas ha fiscalizado una muestra de 100 especialidades farmacéuticas facturadas por 33 laboratorios por un importe agregado de 141 millones de euros (el 70 % del gasto farmacéutico hospitalario de 2016) con los siguientes resultados:

- 79 millones de euros (el 56 % de la muestra) corresponden a compras de suministros de la farmacia hospitalaria que están respaldadas por la adhesión del Salud a diversos acuerdos formalizados a nivel nacional con algunos laboratorios por la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos (fundamentalmente, los medicamentos para tratar la hepatitis C crónica, que han supuesto una reducción muy importante en el coste de adquisición sobre el precio oficial) y a los acuerdos marco del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingresa) para la selección de suministradores de medicamentos y otros productos sanitarios de forma centralizada para varias Comunidades Autónomas y organismos de la Administración del Estado. No obstante esta motivación, el organismo no tramita en estos casos expedientes de contratación ni documenta la formalización de los contratos derivados de estos acuerdos, como resulta preceptivo, a excepción del Sector III que sí formaliza los correspondientes contratos derivados.

En este sentido, el artículo 109 TRLCSP, aplicable también a estas adquisiciones, establece que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, dejando constancia «con precisión» en la documentación preparatoria de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato y a justificar adecuadamente la elección del procedimiento.

- Los restantes 62 millones de euros (el 44 % de la muestra) corresponden a compras irregulares por haberse realizado prescindiendo total y absolutamente de los procedimientos de licitación y adjudicación exigidos por la normativa comunitaria de contratación pública, el TRLCSP y la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

De este importe restante, 46 millones de euros son productos exclusivos de laboratorio que solo se podían adquirir a un único proveedor para los que hubiera estado plenamente justificado que estos contratos se hubiesen adjudicado directamente mediante procedimiento negociado, al amparo del ar-

título 170 d) del TRLCSP que permite aplicar este procedimiento «cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado». No obstante, para la utilización de este procedimiento excepcional no es suficiente una simple declaración del órgano de contratación sobre la exclusividad de los productos. Se exige, como recordó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su Recomendación 1/2016, relativa a la utilización del procedimiento negociado, «la constatación y acreditación clara e irrefutable de que concurre una situación de exclusividad», de la que debe quedar constancia expresa en el expediente de contratación, incorporando los documentos acreditativos de que el adjudicatario del contrato de suministro es el único capaz de realizar las prestaciones objeto del mismo, que no pueden ser emitidos por la propia empresa interesada.

Se debe recordar que facilitar la concurrencia no es la única finalidad de la regulación de la contratación del sector público. El TRLCSP establece en su primer artículo que el fin de esta es garantizar no solo que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, sino también la publicidad y transparencia de los procedimientos y asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. Por lo tanto, la tramitación de estos contratos, que no figuran en el listado de negocios y contratos excluidos del ámbito de aplicación del TRLCSP, debió haberse ajustado a las normas contenidas en dicho texto legal, independientemente de que no existiera competencia de mercado para estos productos. En concreto, el Salud debió haber observado la normas que se refieren a la publicidad y transparencia de los contratos y al uso eficiente de los fondos destinados a la adquisición de estos productos mediante una adecuada definición previa de las necesidades a satisfacer y la tramitación de los correspondientes expedientes y procedimientos.

14. En la adquisición de las especialidades de farmacia hospitalaria, cada centro sanitario es autónomo en las decisiones relativas a la adquisición y almacenaje de los productos para el correcto funcionamiento de los servicios que ofrecen a los ciudadanos. Esta circunstancia provoca que los precios a los que se compran los medicamentos varíen significativamente de un centro a otro.

En una muestra de 40 especialidades cuya facturación individual anual supera 1 millón de euros, si todos los centros hubieran comprado al menor precio, el gasto hubiera sido inferior en un 5 % sobre el total facturado (3,7 millones de euros).¹⁴

Contratación de prótesis e implantes

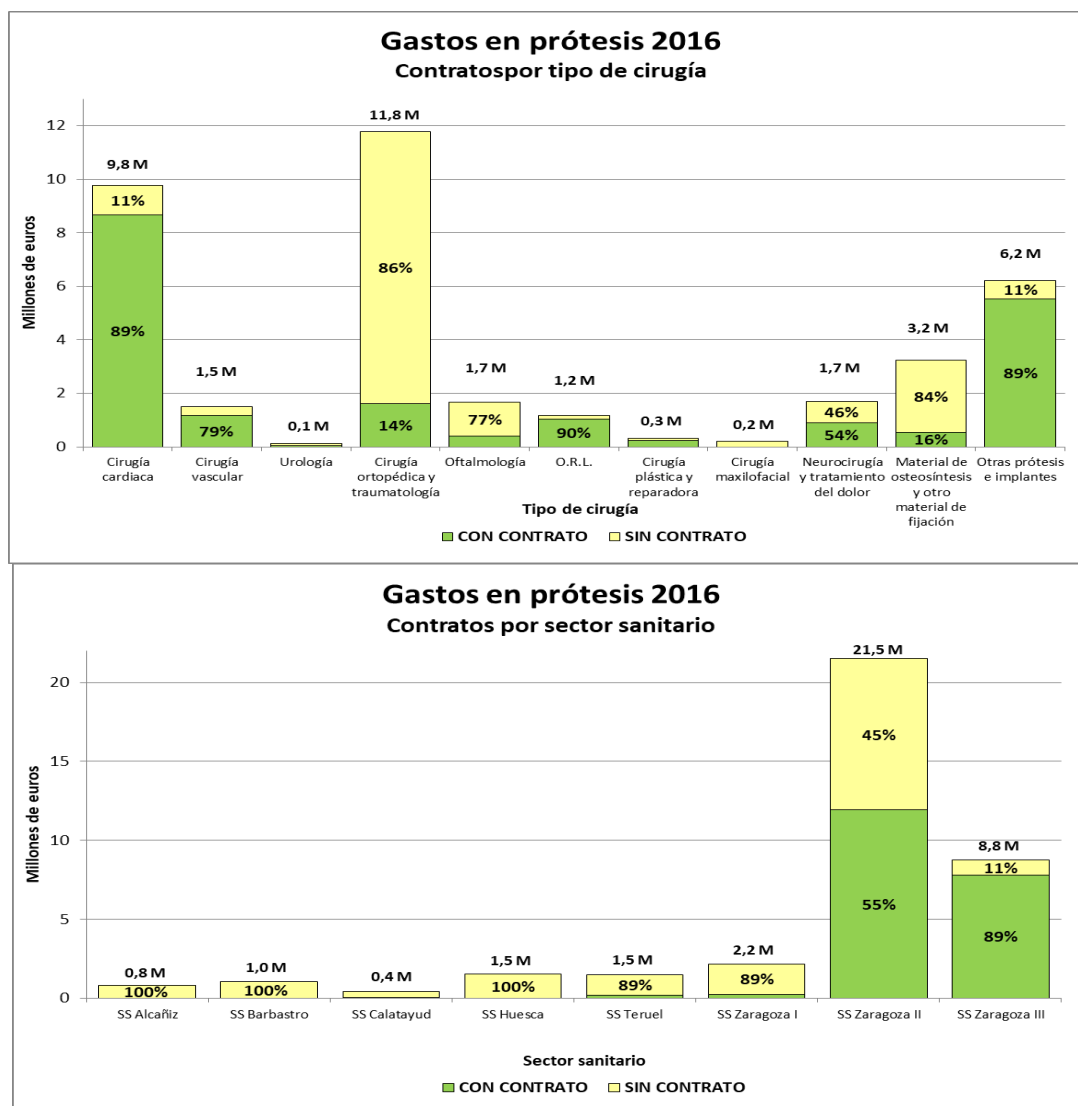
15. En 2016 el gasto del Salud en implantes ascendió a 37 millones de euros.

El grado de concentración de las compras de implantes es elevado. En general, cada material es suministrado por un único proveedor (ocasionalmente, dos proveedores). El 74 % de las compras se realizan a 11 proveedores que totalizan 27,7 millones de euros. Estos proveedores facturan al Salud entre 1 millón y 5,7 millones de euros cada uno.

Se ha comprobado que 17 millones de euros carecen de soporte contractual, lo que representa el 46 % del gasto devengado en 2016.

En la fiscalización de una muestra de 20 materiales, se comprueba que en 11 de ellos existen diferencias entre los precios unitarios que evidencian que la compra directa ha resultado de media un 10 % más cara que las compras amparadas por un procedimiento contractual (en algunos casos las diferencias llegan casi al 40 %).

¹⁴ No se han considerado en el cálculo las diferencias que se obtienen en los 4 medicamentos para el tratamiento de la Hepatitis C, cuyo gasto en 2016 según Farmatools ascendió a 15,3 millones de euros. Para estas especialidades se obtiene un «ahorro potencial» de 4,7 millones de euros (30 % del gasto), que no se debe a una mejor gestión de las compras, dado que estos medicamentos tienen un precio fijado por INGESA. La causa de las diferencias en precios se debe al diferente tratamiento de los abonos por los distintos centros hospitalarios. No se han podido conciliar los datos de coste con contabilidad ni los datos sobre consumo de envases con los comunicados al Ministerio de Sanidad (ver limitación al alcance n.º 2 del apartado 4.2).



Contratación del transporte escolar gratuito

16. En 2016, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte incurrió en un gasto de 13,76 millones de euros por la contratación de rutas de transporte escolar. Además, el gasto por ayudas individuales de transporte escolar y comedor ascendió a 0,93 millones de euros.

El Departamento de Educación, Cultura y Deporte adjudicó directamente todos los contratos de rutas escolares de la provincia de Zaragoza del curso 2016-2017 (4,5 millones de euros). A la fecha de finalización de los trabajos de campo de este informe (noviembre/2017) no se había iniciado el procedimiento de contratación del transporte escolar para el curso 2017/2018, manteniéndose la misma situación del curso anterior.

En los servicios provinciales de Huesca y Teruel se licitaron los contratos de transporte escolar con retraso, lo que obligó a que el servicio comenzara a prestarse sin haberse formalizado los correspondientes contratos. De este modo, entre los meses de septiembre a noviembre de 2016 se facturaron 1,2 millones de euros por estos servicios careciendo de cobertura contractual.

Transporte público de viajeros por carretera

17. El diseño actual del mapa de transporte público de viajeros por carretera data de los años 60 y se articula en 431 rutas que transportan 6,7 millones de viajeros al año. La prestación de este servicio se realiza por 37 empresas, aunque el grado de concentración es elevado (sólo seis aglutinan el 77% de los kilómetros recorridos y el 90 % de los pasajeros).

Las concesiones actuales comenzaron a caducar a partir de 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 aconsejaran, 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.

Sin embargo, agotado el periodo máximo de prórroga sin haber concluido el diseño del nuevo mapa concesional, las empresas prestadoras de los servicios transporte cuyos contratos habían caducado han continuado prestándolos sin cobertura legal.

Procedimiento negociado sin publicidad

18. En 4 expedientes de contratación de implantes (que totalizan 0,5 millones de euros) se justificó la utilización del 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 TRLCSP, entre las que no figura la urgencia.

Estos contratos negociados sin publicidad han atendido a las necesidades de suministro durante el período que media entre la finalización de la vigencia de un pedido abierto (contrato) y la entrada en vigor del siguiente, para cubrir los retrasos de tramitación o una inadecuada planificación de las compras.

19.¹⁵

Subrogación de trabajadores

20. En el contrato n.º 17 de la muestra, la obligación de subrogación del personal por la empresa adjudicataria se establece en el PCAP, sin que haya quedado acreditada su exigencia por Ley o por el correspondiente convenio colectivo.¹⁶

Fiscalización de la correcta ejecución de los contratos

21. La muestra analizada incluye tres contratos de obras para la construcción de centros educativos adjudicados en 2016 (n.º 2, 5 y 8 de la muestra). Los retrasos acumulados en las obras de dos de ellos llevaron a la resolución del contrato mediante orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, como consecuencia de incumplimientos contractuales culpables e imputables al contratista, en uno de los casos, y no culpables, en el otro.

6. SEGUIMIENTO DE LOS INCUMPLIMIENTOS DETECTADOS EN FISCALIZACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

6.1. CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. La justificación del presupuesto de licitación es deficiente¹⁷ En el contrato n.º 17 de la muestra se indica la cuantía sin referencia a las variables necesarias que permitan concluir sobre la razonabilidad de ese importe (convenio colectivo aplicable y tablas salariales utilizadas).

2. En general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares analizados son pliegos tipo que han sido informados por los Servicios Jurídicos y por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

¹⁵ Alegación 37. Párrafo eliminado en virtud de alegación.

¹⁶ El informe 43/05, de 29 de junio de 2005, de la Abogacía del Estado, la resolución n.º 872/2014, de 20 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la sentencia 1793/2011, de 23 de febrero de 2011 (recurso n.º 741/2009), de la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid consideran que excede del ámbito propio de los pliegos de cláusulas administrativas particulares la introducción de una cláusula de subrogación de personal, sin que pueda imponerle al contratista por esa vía obligaciones de carácter laboral.

¹⁷ Art. 87 TRLCSP.

Aunque el art. 115.5 TRLCSP dispensa del informe previo del Servicio Jurídico en los supuestos de pliegos tipo, los Anexos de los pliegos no cuentan con informe jurídico. Dado que los criterios de solvencia y los criterios de adjudicación son aspectos esenciales del contrato, los citados anexos deberían haber sido informados por los Servicios Jurídicos¹⁸.

3. En el caso de los encargos de ejecución, no consta en el expediente informe de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma sobre la utilización de esta figura.

4. Respecto de los criterios de adjudicación, se han detectado diversos incumplimientos:¹⁹

- 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 PPT 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 PCAP

5. Falta de concreción de las condiciones de ejecución del contrato y/o de las penalidades por ejecución deficiente.

6. Incorrecta fórmula de valoración aplicada en el contrato n.º 21 de la muestra, que no ha tenido trascendencia en la selección del adjudicatario. La fórmula utilizada asigna puntuación a una oferta que igualara el presupuesto de licitación.

6.2. PERSONAL

En el ejercicio 2016 se mantuvieron los siguientes incumplimientos ya señalados en los informes de fiscalización de la Cuenta General de los ejercicios 2014 y 2015.

1. Algunas disposiciones en materia de personal con trascendencia económica no estuvieron amparadas en normas de rango legal o reglamentario, sino que se regulaban través de Acuerdos de Mesas Sectoriales, Convenios, Acuerdos del Gobierno de Aragón y Resoluciones o Instrucciones de los órganos directivos de la Administración o de los organismos autónomos.

En particular, se encuentran afectados por esta salvedad los siguientes gastos:

- El personal funcionario de carrera y estatutario de la CA incluido en el ámbito sectorial «Administración General» percibió en 2016 (como medida transitoria, para anticipar el futuro desarrollo legal autonómico de la carrera profesional) dos componentes singulares del complemento específico contemplados en el artículo 19.1.d) de la Ley de Presupuestos de la CAA para 2016 pero sin establecer su importe ni regular las condiciones de su devengo y cobro.

Los dos componentes y sus importes en 2016 fueron los siguientes:

DENOMINACIÓN	Admón. CA	IASS	TOTAL
Anticipo a cuenta de Desarrollo. Profesional	5	1	6
C. Desarrollo Profesional	2	1	3
C. Desarrollo Profesional Nivel 2	3	1	4
Total	10	2	13

- El personal funcionario de carrera incluido en el ámbito sectorial «Administración de Justicia» de la CA percibió un complemento autonómico transitorio por importe total de 7 millones de euros creado y regulado por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 10 de junio de 2008 y sin respaldo en norma legal o reglamentaria.

¹⁸ Así lo manifiesta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la Resolución 741/2014, de 3 de octubre.

¹⁹ Art. 150 TRLCSP.

- El complemento específico del personal docente no universitario se regula mediante un Acuerdo del Gobierno de Aragón que no ha sido publicado oficialmente, ni tiene respaldo en norma legal o reglamentaria. El gasto por estos complementos en 2015 fue de 39 millones de euros.
- Los artículos 40 y siguientes del Estatuto Marco de Personal Estatutario de Servicios de Salud,²⁰ relativos al nuevo modelo retributivo y a la carrera profesional (este último por 49 millones de euros) se desarrollaron mediante un acuerdo profesional sanitario suscrito por el Servicio Aragonés de Salud y las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Sanidad el 26 de abril de 2005 que, a su vez, ha sido desarrollado por resoluciones e instrucciones del Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud, por convenios específicos y por acuerdos del Gobierno de Aragón.
- El Salud pagó en 2016 retribuciones complementarias por prolongación y exceso de jornada por importe de 3 millones de euros.²¹

En relación con estos pagos, debe señalarse que el Salud no tenía implantados en 2016 mecanismos de control horario para el personal sanitario del Servicio Aragonés de Salud por lo que no podía verificarse con las debidas garantías el cumplimiento de la jornada ordinaria por los empleados ni, en consecuencia, el derecho a la percepción de los citados complementos salariales, y tampoco otros aspectos significativos, como el ejercicio de actividades privadas por empleados que tuvieran reconocida la compatibilidad.

2. El artículo 43 del Estatuto Marco de Personal Estatutario de Servicios de Salud y el artículo 25 de la Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la CA para el ejercicio 2016, regulaban el complemento de productividad como una remuneración de carácter variable para retribuir el especial rendimiento, el interés o iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos. Sin embargo, en el ejercicio 2016, la mayor parte del complemento de productividad (112 millones de euros) se percibió con carácter fijo.

3. Los mecanismos de ordenación del personal (puestos de trabajo, plantillas y registros de personal) y la regulación de los permisos y licencias adolecían en 2016 de las mismas deficiencias e incumplimientos ya señalados en los informes de fiscalización de la Cuenta General de los ejercicios 2014 y 2015:

- Los puestos de trabajo del personal docente no universitario al servicio de la CA se ordenaban a través de plantillas orgánicas por centros y cupos y no mediante relaciones de puestos de trabajo sin que exista regulación de estos instrumentos especiales de ordenación del personal docente en norma legal o reglamentaria.
- Los puestos del personal del ámbito sectorial Administración de Justicia (puestos de las Oficinas Judiciales) no estaban ordenados en una relación de puestos de trabajo, a excepción de los puestos de trabajo de Médicos Forenses y Facultativos del Instituto de Medicina Legal de Aragón.
- 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 como herramienta básica de planificación de recursos humanos, tal y como exige el artículo 16 del Estatuto Marco.
- La regulación de los permisos y licencias de los funcionarios de la CA (de los ámbitos sectoriales de Administración General, Administración de Justicia, docentes no universitarios y personal estatutario) se contiene en Acuerdos del Gobierno de Aragón.

7. OTROS ASUNTOS QUE NO AFECTAN A LA OPINIÓN FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

7.1. ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS

La Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2016 no incluye unas cuentas anuales consolidadas de las entidades que conforman el sector público autonómico. La Cámara de Cuentas ha elaborado un Balance de situación consolidado (Anexo 2), una Cuenta del resultado económico-

²⁰ Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

²¹ Alegación 49. Párrafo modificado en virtud de alegación.

patrimonial consolidada (Anexo 3) y un Estado del Remanente de tesorería consolidado (ver salvedad n.º 20 del apartado 4.2) de los trece entes sujetos al PGCPA a los solos efectos de facilitar la visión de conjunto de los trece entes incluidos en el ámbito subjetivo de este informe de fiscalización.

7.2. SITUACIÓN ECONÓMICO-PATRIMONIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. VISIÓN GENERAL

La situación financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón (que deducimos de las cuentas consolidadas de 2016 de las trece entidades públicas que han sido objeto de esta fiscalización) presenta graves desequilibrios patrimoniales de los que no se informa adecuada y detalladamente en la Memoria de la Cuenta General rendida por el Gobierno de Aragón.

A la vista los datos contables consolidados de las referidas entidades, elaborados por la Cámara de Cuentas para este informe, deberían haberse resaltado los siguientes aspectos significativos:

- El endeudamiento financiero alcanzó al cierre del ejercicio la cifra de 8.125 millones de euros y del análisis de hechos posteriores se ha constatado su aumento, ya que la CA obtuvo en el ejercicio 2017 recursos adicionales del Fondo de Liquidez Autonómico por importe de 930 millones de euros.
- Los fondos propios antes de ajustes fueron negativos por 2.940 millones de euros (3.312 millones de euros después de los ajustes propuestos por la Cámara de Cuentas); 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 de euros, sin computar los recursos necesarios para reposición del inmovilizado, estimados en 120 millones de euros, y los costes financieros de la deuda acumulada, que alcanzaron los 180 millones de euros.
- El remanente de tesorería no afectado a 31 de diciembre de 2016 antes de ajustes fue negativo por 610 millones de euros, alcanzado después de la consolidación. Las correcciones y ajustes realizados por la Cámara de Cuentas en este informe darían un importe negativo de 726 millones de euros. 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 esta situación.

Ante esta situación de importante desequilibrio patrimonial, las perspectivas futuras de la CA pasan por seguir aumentando sus niveles de endeudamiento y dependen 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 de euros.

7.3. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La liquidación presupuestaria del ejercicio 2016 no refleja todos los gastos realizados en el ejercicio 2016 y recoge obligaciones, en cuantía significativa, generadas en ejercicios anteriores, según se expresa en el cuadro siguiente.

En el Estado de liquidación del presupuesto de gastos consolidado (Cuenta General, Tomo II, págs. 579 a 607), las obligaciones reconocidas netas contabilizadas alcanzan un importe de 5.376 millones de euros, de los que 220 millones de euros corresponden a obligaciones por gastos de ejercicios anteriores pendientes de imputar a presupuesto a 31 de diciembre de 2015,²² 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 ascendió a 77 millones de euros²³ (54 millones de euros en el Salud, 22 millones de euros en la Administración de la CA y 1 millón de euros en el IASS).

²² Principalmente del Salud (200 millones de euros).

²³ No se incluye en este total el saldo de la cuenta 4090001, Albaranes pendientes de recibir factura, del Salud (5,6 millones de euros).

Cap.	PRESUPUESTO DE GASTOS	ORN 2016	Gasto ejercicios Anteriores (imputación 409)	Gasto 2016 pendiente imputar a ppto.	Gasto devengado 2016
1	Gastos de personal	2.024		1	2.025
2	Gastos en bienes corrientes y servicios	1.022	183	37	876
3	Gastos financieros	183			183
4	Transferencias corrientes	1.511	33	36	1.514
6	Inversiones reales	111	4	3	110
7	Transferencias de capital	190			190
8	Activos financieros	3			3
9	Pasivos financieros	332			332
	TOTAL	5.376	220	77	5.233

7.4. ANULACIONES DE DERECHOS RECONOCIDOS

Se ha fiscalizado una muestra de 46 expedientes de anulación de derechos tramitados en el ejercicio 2016 por importe de 37 millones de euros, que ha supuesto una cobertura del 80 % del total, habiéndose detectado que en 11 de los expedientes analizados, que suman 17 millones de euros, las anulaciones han sido provocadas por fallos y errores en la gestión de la Administración de la CA.

- 9 millones de euros han sido anulados por los tribunales económico-administrativos por discrepancias en la valoración de los bienes inmuebles que han servido de base para el cálculo de las liquidaciones tributarias (principalmente en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y en el Transmisiones Patrimoniales). Más concretamente, los Tribunales han anulado las liquidaciones practicadas por la Administración de la CA al no motivar suficientemente las valoraciones realizadas por esta.
- 8 millones de euros han sido anulados por los tribunales económico-administrativos por caducidad del procedimiento de inspección (de 12 meses ampliado a 18 por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley General Tributaria) anulando así las liquidaciones practicadas por la Administración de la CA.

Si bien estas anulaciones se han realizado en virtud de acuerdos de los tribunales económico-administrativos, se han debido a causas imputables a la gestión de la Administración de la CA por lo que la Cámara de Cuentas estima que deberían revisarse los procedimientos de valoración e inspección tributaria, motivando de forma objetiva y suficiente las valoraciones de los bienes inmuebles y acortando los plazos del procedimiento de inspección para evitar su caducidad.

7.5. CONTRATACIÓN PÚBLICA

Publicidad y concurrencia

A partir del registro de contratos, se ha analizado la influencia de la publicidad en las bajas obtenidas, ya que los procedimientos con publicidad promueven la concurrencia y la competencia, lo que permite obtener mejores bajas. Del análisis de los 2.589 contratos formalizados en 2016 por importe de 363 millones de euros inscritos en el Registro de contratos se obtienen las siguientes conclusiones:

- En los procedimientos abiertos se alcanza una baja media del 14 %, frente a los procedimientos negociados en los que la baja media se sitúa en el 4 %.
- En los procedimientos de contratación centralizada y acuerdos marco se obtiene una baja media del 12 %.
- En los supuestos de ausencia de concurrencia de los contratos la baja es 0 %, dado que se contrata con un único empresario.

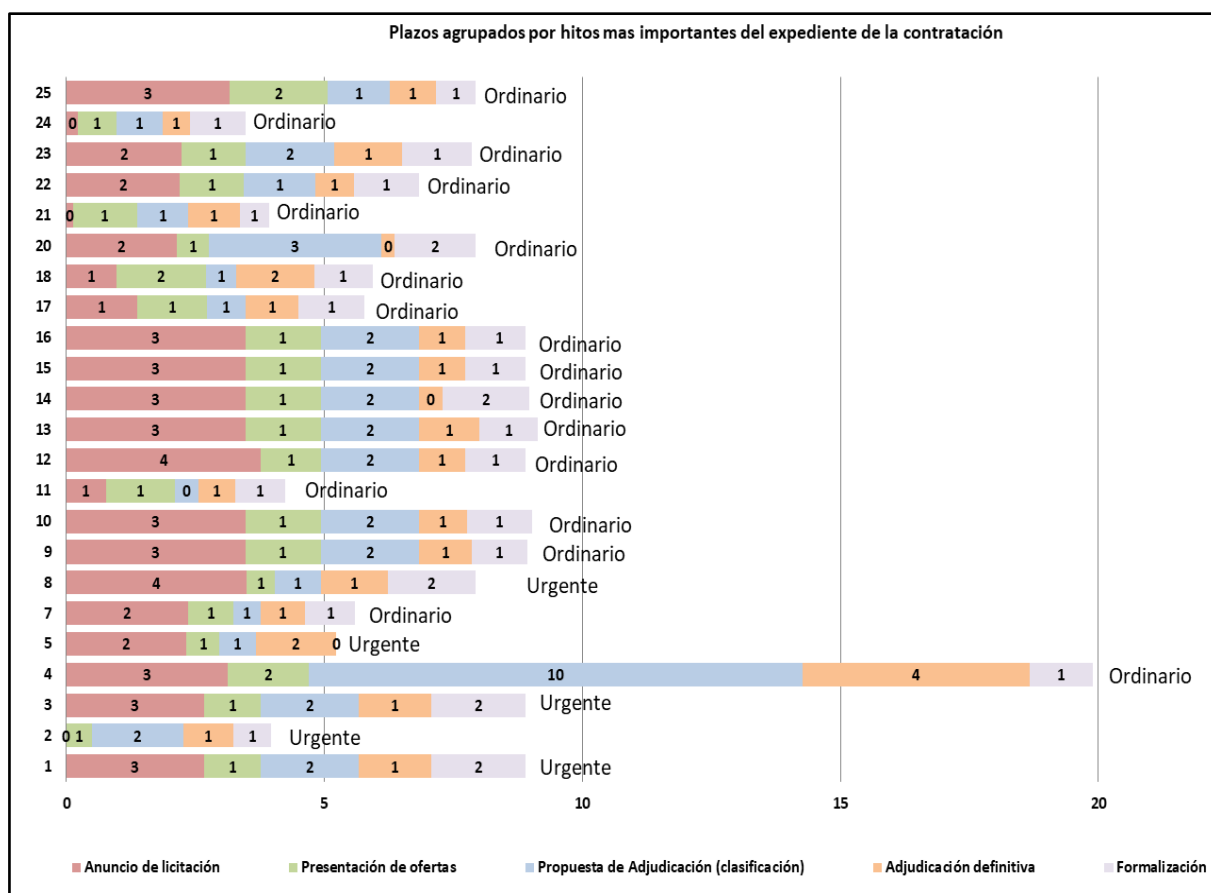
En la muestra de 25 contratos fiscalizada (Anexo 8), se produjeron exclusiones que redujeron el número de licitadores de media en un 33 %, siendo las más destacables las de los contratos n.º 11, 17 y 24, en los que quedó solo un licitador al que se adjudicó el contrato.

Las causas de exclusión fueron las siguientes: no superar una puntuación mínima requerida, ofertas desproporcionadas, inclusión de documentación en sobre inadecuado, no justificar adecuadamente la solvencia técnica o no haber presentado muestras.

En ocasiones, los pliegos incorporan cláusulas que actúan como «barreras de entrada» de licitadores, como la utilización de umbrales excesivamente altos (>50%) que limitan la continuidad en el procedimiento.

Análisis del plazo de formalización de los contratos

Para la muestra fiscalizada de 25 contratos (Anexo 8) se ha analizado el plazo de tramitación del expediente de contratación desde el inicio del expediente de contratación hasta la formalización del contrato. El plazo medio de duración de tramitación del expediente de contratación es de casi 8 meses (237 días).



Nota: el alargamiento del plazo del contrato n.º 4 de la muestras se debe a un recurso especial de contratación interpuesto contra la orden de adjudicación

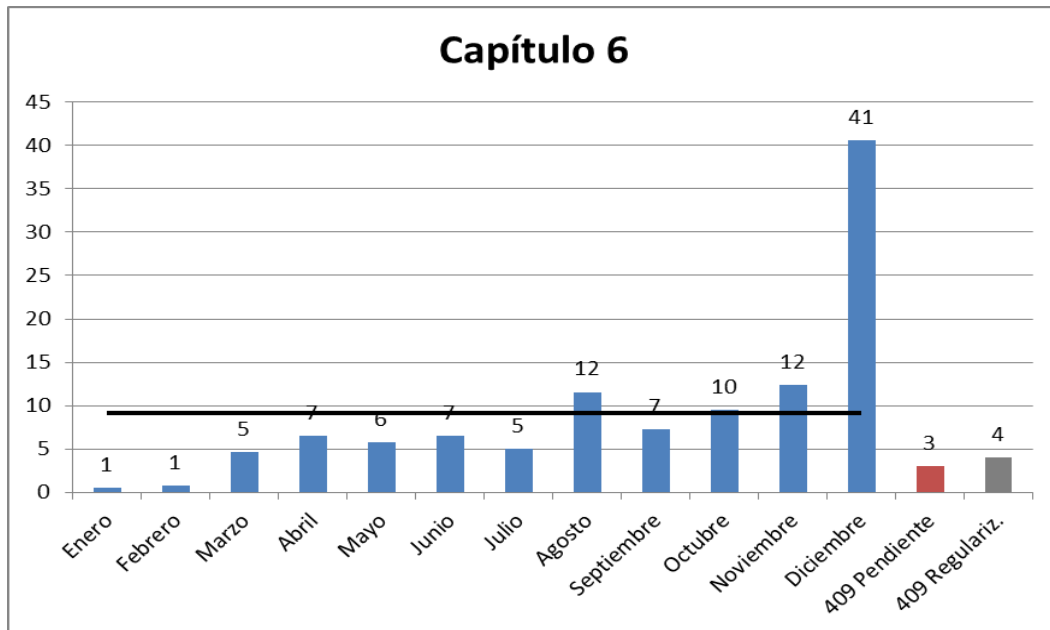
La duración media de los contratos urgentes fue de 214 días, que no difiere de la media obtenida en el resto de contratos. Por lo tanto, no hubo justificación para tal utilización, desde un punto de vista puramente temporal de la urgencia.

En todos los contratos de la muestra (excepto en el n.º 21), se ha incumplido el período máximo de 5 días para la formalización del contrato (a partir de los 15 mínimos desde la adjudicación para el recurso especial).

Análisis del gasto en inversiones del mes de diciembre

Analizada la evolución mensual de la imputación presupuestaria de las obligaciones en 2016, se observa un desfase temporal de dos meses entre la ejecución real del gasto y su reflejo presupuestario. 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.

Sin embargo, en el capítulo 6, Inversiones reales, el incremento de gasto del mes de diciembre es desproporcionado y no se justifica solo por esta causa.

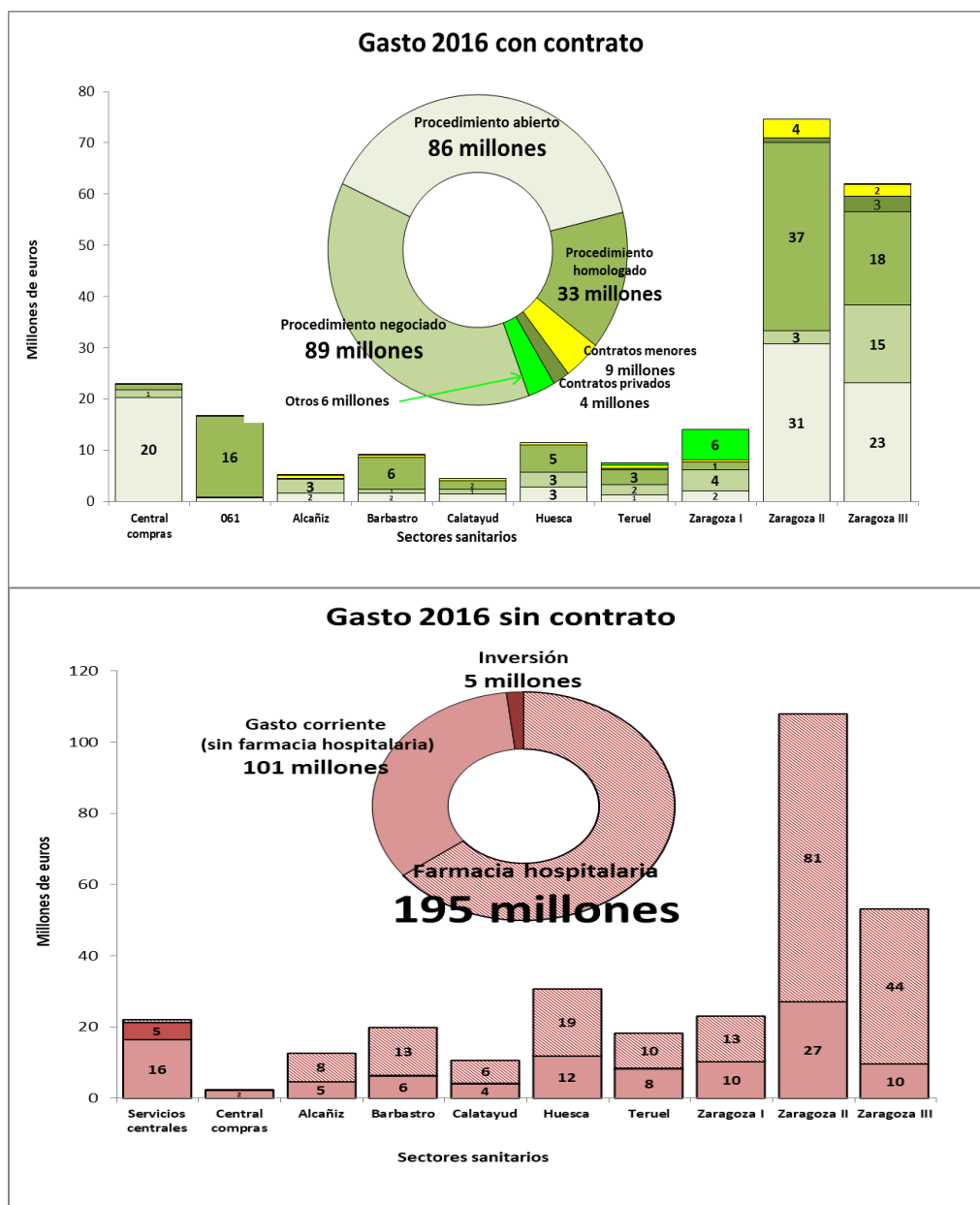


La Cámara de Cuentas ha analizado una muestra que representa aproximadamente el 50 % de las obligaciones contabilizadas en el capítulo 6 en el mes de diciembre de 2016, con el siguiente resultado:

- En general, se ha observado que la principal razón de la concentración de inversiones en el mes de diciembre es debida a los retrasos en los registros contables, como se ha señalado al principio. Estos retrasos superan en muchos casos el límite de treinta días fijado en el art. 216 TRLCSP para la generación de intereses de demora.
- En el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad se han detectado certificaciones de obra sin haberse ejecutado realmente por importe de 460 miles de euros. Este gasto debería haberse contabilizado como anticipos a cuenta. Además, se facturaron suministros por importe de 137 miles de euros sin haberse celebrado el correspondiente encargo. Este gasto irregular fue convalidado por el Gobierno de Aragón.
- En el Salud se han imputado al presupuesto inversiones en equipos informáticos por valor de 594 miles de euros que físicamente se encontraban en los almacenes de la adjudicataria en concepto de depósito. Sin embargo, esta forma de entrega no estaba prevista en los pliegos, que para la facturación y pago exigía que los ordenadores estuvieran instalados en las dependencias del Salud, lo cual se ha ido realizando a lo largo de 2017.

Análisis de la 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 % figura, a priori, amparado por un contrato, principalmente por la falta de formalización de contratos de los suministros de la farmacia hospitalaria.



Las insuficiencias presupuestarias que viene arrastrando el Salud en los últimos años han desvirtuado completamente la gestión presupuestaria:

- Las obligaciones de los gastos «sin contrato» no se imputan a presupuesto cuando se producen los hechos que las generan, sino cuando el organismo dispone de crédito en la partida presupuestaria correspondiente, permaneciendo hasta ese momento contabilizadas en la cuenta 409.
- Sin embargo, en el caso de los gastos «con contrato», para cumplir las exigencias del TRLCSP, el organismo contabiliza antes de la licitación una retención de crédito, cuya finalidad propia es garantizar la cobertura presupuestaria de los gastos que genere el contrato. Sin embargo, el Salud anula estas retenciones posteriormente, desvinculándolas del correspondiente contrato, para poder imputar presupuestariamente otros gastos que no cabrían de mantenerse contabilizada la retención. Así, la retenciones de crédito que practica el Salud son una mera formalidad que solo sirve para poder tramitar nuevos expedientes de contratación.

Esta forma de proceder del Salud es completamente contraria a las normas del procedimiento de ejecución del gasto público y de disciplina presupuestaria y no permite garantizar en absoluto que exista crédito para la totalidad de los contratos que adjudica el organismo.

Tramitación de emergencia

El 30 de marzo de 2016, el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad contrató sin licitación (por tramitación de emergencia) los servicios aéreos de extinción de incendios forestales correspondientes a los meses de abril y mayo de 2016, justificando esta adjudicación excepcional en el art. 113 del TRLCSP que permite al órgano de contratación en los casos en que tenga que actuar de manera inmediata (a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional) ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos y sin obligación de tramitar expediente administrativo, incluso el de la existencia de crédito suficiente.

Aun cuando en esa fecha estaba formalmente justificada la contratación directa de los servicios (para mitigar el grave riesgo que suponía carecer de los medios aéreos del dispositivo de extinción de incendios forestales), en la fiscalización ha quedado acreditado que la verdadera causa de esta excepcional adjudicación directa fue la mala planificación del contrato cuya licitación es habitual y recurrente, los retrasos en la tramitación del procedimiento de contratación de estos servicios, que tenían una fecha de inicio perfectamente previsible, y la suspensión de la adjudicación acordada por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Procedimiento de urgencia

Los contratos n.º 1, 2, 3, 5 y 8 de la muestra y los contratos de transporte escolar de los tres servicios provinciales se debieron tramitar por procedimiento de urgencia por referirse su objeto a necesidades inaplazables de interés público.

Como en el apartado anterior, aunque formalmente estos contratos cumplían los requisitos exigidos por el art. 112 TRLCSP para poder utilizar el procedimiento excepcional de urgencia, la fiscalización ha puesto de manifiesto que en ellos existió una deficiente planificación que se trata de paliar con la reducción de plazos que la normativa autoriza para la tramitación urgente.

Análisis comparativo de los costes del transporte escolar

La Cámara de Cuentas ha realizado un análisis de los costes del transporte escolar en función de la forma de prestación del servicio: contratos con empresas de transporte, convenios con comarcas y reserva de plazas en las rutas de transporte regular de viajeros²⁴ (solo para alumnos de ESO y cursos posteriores).

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 Dpto. de Educación, Cultura y Deporte (cursos 2015/2016 y 2016/2017).

²⁴ La reserva de plazas escolares mediante adjudicación directa a los concesionarios de los servicios de transporte público regular permanente de viajeros, aunque supone una modificación de las condiciones de los contratos de concesión, está amparada en las medidas excepcionales para garantizar la eficacia y la racionalidad en la prestación de los servicios de transporte (art. 3 de la Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en el transporte interurbano de viajeros por carretera). Para ello se requiere un informe favorable de los departamentos competentes en materia de transporte y educación que concluya que dicha opción es la solución óptima tras efectuar un análisis coste-beneficio. Dicho informe se ha emitido en todas las reservas analizadas.

La principal conclusión es el desproporcionado coste por alumno de las rutas gestionadas mediante convenios con las comarcas²⁵ (2 millones de euros por curso escolar).

La media de coste por alumno se sitúa en torno a 100 euros mensuales. Sin embargo,

- en los convenios con las Comarcas de Huesca (Alto Gállego, Jacetania, Ribagorza y Sobrarbe) es entre un 50 % y un 100 % más caro que la media,
- y en las comarcas de Teruel (Maestrazgo y Cuencas Mineras) el coste por alumno se multiplica por 3.

El coste/alumno mensual más económico se consigue con el sistema de reserva de plazas en las rutas de transporte regular 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.

8. RECOMENDACIONES

En los apartados 4.2 y 5.2 del Informe se han descrito los fundamentos de la opinión financiera y de legalidad con salvedades respecto de las cuales los responsables de las entidades deben adoptar medidas correctoras para evitar que vuelvan a producirse. Además, en los apartados 6 y 7 se recogen otros asuntos significativos que también requerirán de medidas correctoras.

La Cámara de Cuentas también ha expresado en el memorando otras observaciones que no afectan a la opinión pero pueden resultar de interés a los destinatarios y usuarios de este informe para incorporar mejoras en los procedimientos contables y de gestión.

En este apartado, la Cámara de Cuentas destaca las siguientes recomendaciones que considera las más urgentes o significativas de entre las que implícitamente ha formulado en el informe.

CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO

1. Se recomienda la adopción de las normas sobre consolidación contenidas en la Orden HAP/1489/2013, de 18 de junio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en ámbito del sector público, que en su introducción se califica como normativa contable marco en materia de consolidación para las Administraciones Públicas.

2. Las Memorias de las cuentas anuales de las entidades fiscalizadas son muy extensas e incluyen abundante información sobre asuntos cuya importancia cuantitativa y cualitativa es escasa. Por el contrario, no suministran información relevante sobre otros aspectos significativos atendiendo a las normas contables de aplicación.

Entre las mejoras y correcciones que deberían practicarse en el contenido informativo de las Memorias pueden señalarse las siguientes:

- ✓ En relación con la situación patrimonial, la Memoria de la Cuenta General de la Administración de la CA, en línea con la normativa contable más actual, debería contener un apartado con información más detallada respecto a los factores que inciden en el normal funcionamiento de la CA (en particular, sobre los efectos en la situación económico-patrimonial de la evolución del sistema de financiación de la CA) y de aquellos que los mitigan.
- ✓ La Memoria debería incluir un apartado o nota que informe de las bases de presentación de las cuentas anuales y de las normas de valoración aplicadas, en especial, sobre el inmovilizado, las inversiones financieras, las existencias, las provisiones, las contingencias, la contratación, los gastos de personal, los gastos con financiación afectada y los hechos posteriores.
- ✓ La información sobre el inmovilizado es insuficiente, ya que sólo recoge unos cuadros sobre aumentos y disminuciones de inmovilizado, sin explicar las diferencias con las altas y bajas del inventario de activos, ni los movimientos de actualización del inventario o las razones de los retrasos en el reflejo contable.
- ✓ La Cámara de Cuentas ha comprobado que al cierre del ejercicio 2016 existen 65.376 elementos de activo que se encuentran amortizados en su totalidad, cuyo valor de adquisición conjunto asciende a 303 millones de euros. No consta ninguna información en la memoria sobre los bienes amortizados al 100 % que continúan en uso.

²⁵ Los convenios se articulan mediante una orden de delegación de competencias entre el Gobierno de Aragón y la comarca.

- ✓ Las Memorias de las cuentas anuales de la Administración y de los entes de la Comunidad Autónoma sujetos a contabilidad pública no incluyen información sobre el número de empleados incluidos dentro de cada uno de los grupos de personal (funcionario, laboral, eventual, otro personal) clasificados en las categorías y escalas en que se distribuye cada grupo, tal y como prevé el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en su cuarta parte (Cuentas anuales). Además, el número de efectivos que figura en las Memorias no coincide con el dato obtenido por la Cámara de Cuentas en esta fiscalización.

3. Se recomienda detallar en el informe económico-financiero que acompaña al proyecto de Ley de Presupuestos las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas y la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

4. Se recomienda 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, determinando si se financian con recursos generales o con ingresos afectados (entre otros, ingresos por subvenciones finalistas y por operaciones de crédito o endeudamiento). En relación con esta recomendación, se deberían desarrollar los procedimientos contables necesarios para facilitar el seguimiento de los proyectos de gasto financiados con operaciones de endeudamiento y otros ingresos afectados.

5. Se recomienda declarar como no disponibles los gastos con financiación afectada en tanto no esté asegurada la efectiva financiación.

6. Se recomienda mejorar los procesos de presupuestación del Salud.

Es urgente desarrollar la clasificación funcional del presupuesto del organismo, con objeto de ordenar e informar con mayor detalle de los gastos del Servicio Aragonés de Salud, desagregando, al menos a nivel de programa o subprograma, los gastos de Atención primaria y de Atención especializada.

7. A 31 de diciembre de 2016, las partidas pendientes de aplicación acreedoras ascienden a 78 millones de euros, de las que 73 millones de euros corresponden a la Administración de la CA.

Se recomienda depurar estos saldos al cierre del ejercicio mediante su aplicación definitiva a las partidas que corresponda.

8. Se recomienda continuar 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 del sistema de información contable y la regularización contable de las diferencias.

Así mismo, se recomienda la elaboración de un inventario actualizado de los activos de todas las entidades que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma, procediendo a la regularización contable de las diferencias y evitando que un activo figure doblemente registrado en el inventario de la Administración y de otro ente dependiente.

Se recomienda dar de baja aquellos activos completamente amortizados y que no se encuentran en uso (siempre que se tenga la certeza de que no van a generar ingresos futuros), actualizar las tablas de amortización a las vidas útiles reales estimadas para corregir los defectos de amortización que se han ido acumulando en ejercicios pasados tanto en bienes transferidos y bienes reclasificados desde inmovilizado en curso, realizar recuentos periódicos de bienes de inmovilizado para comprobar el estado de los mismos y registrar las bajas que se hayan podido producir.

9. Se recomienda establecer controles periódicos de revisión de los saldos de existencias, deudores y acreedores, como mínimo al cierre de cada ejercicio, para regularizar aquellos saldos que no constituyan verdaderos activos o pasivos, especialmente aquellos que no registran movimientos en el ejercicio, y en su caso, proceder a su regularización con cargo a pérdidas extraordinarias.

10. El Estatuto de Autonomía de Aragón en su artículo 110 autoriza a la Comunidad Autónoma de Aragón para poder realizar operaciones de crédito para cubrir sus necesidades transitorias de tesorería, respetando la normativa estatal. En el mismo sentido, el artículo 14 de la LOFCA reconoce que las Comunidades Autónomas podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería y, completando la regulación estatal, el artículo 96 TRLHCA concreta que la CA podrá recurrir al endeudamiento a corto plazo «con el límite máximo que se señale en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio».

La Cámara de Cuentas recomienda que para futuros ejercicios las correspondientes Leyes anuales de presupuestos establezcan expresamente el límite máximo del endeudamiento a corto plazo permitido, para cum-

plir la condición prevista en el TRLHCA y garantizar la plena cobertura legal de las operaciones que se suscriban.

PERSONAL

11. Se recomienda 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.

12. 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.

13. 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 TRLOFPCA 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.

14. 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.

15. 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.

CONTRATACIÓN PÚBLICA

16. Se recomienda al Servicio Aragonés de Salud que adopte cuanto antes las medidas necesarias para que los órganos de contratación de los distintos centros sanitarios, previamente a la adquisición de los productos exclusivos de la farmacia hospitalaria o a la adjudicación directa de contratos derivados de acuerdos formalizados por la Comisión Interministerial de precios de los Medicamentos o por el Instituto de Gestión Sanitaria (Ingesa) a los que se haya adherido el Salud, tramiten los correspondiente expedientes y procedimientos de contratación, para acomodar estas compras a las previsiones formales del TRLCSP.

También se recomienda que la adjudicación de estos contratos al menos se publique, tal como exigen el TRLCSP y la normativa sobre transparencia, en el Portal de Contratación del Sector Público, en el Perfil de contratante del organismo y en el Portal de transparencia del Gobierno de Aragón y se comunique, para facilitar su fiscalización, a la Cámara de Cuentas de Aragón, en los plazos y en la forma señalados en el TRLCSP, en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas y en la Instrucción 2/2016, de 7 de junio, de la Cámara de Cuentas de Aragón, relativa al suministro de información sobre contratación de las entidades del sector público de Aragón y a los medios telemáticos para su remisión a la Cámara de Cuentas de Aragón.

17. Se recomienda 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.

18. Se recomienda el establecimiento de controles centralizados de la aplicación Farmatools para que todos los centros reflejen exactamente el precio al que van a ser facturados los medicamentos, especialmente en los supuestos de adhesión al instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario de las CCAA (Acuerdos Marco del Estado y otros acuerdos para tratamientos específicos, como la hepatitis C).

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, tanto en unidades como en importe, y ofrezca datos comparativos entre centros hospitalarios de forma homogénea.

19. Se recomienda la realización de inventario de existencias, al menos al cierre del ejercicio. Se recomienda dejar constancia en acta de todos los recuentos físicos efectuados durante el año cuando se detecten discrepancias entre el stock real y el que figura en el sistema informático.

Se recomienda incorporar algún sistema de lectura de código de barras, data matrix o similar que permita la dispensación inequívoca del medicamento.

20. La fiscalización del procedimiento de compra de implantes y prótesis ha puesto de manifiesto errores de corte de operaciones en fechas cercanas al cierre del ejercicio (intervenciones quirúrgicas que se facturan en enero del año siguiente). También se han detectado numerosos errores en la información de los formularios de las tarjetas de implantación: errores en el n.º de seguridad social del paciente, n.º historial clínico, en ocasiones no se identifica el número de serie de la prótesis implantada, no se identifica correctamente al facultativo que ha intervenido o al jefe de servicio de la unidad hospitalaria.

El control del stock existente de los materiales se efectúa por requerimiento al proveedor para que reponga los implantes consumidos, garantizando la existencia del nivel mínimo deseado. Sin embargo, no existen conciliaciones periódicas con los datos del proveedor, ni consta que se cuadren las salidas de depósito con el listado de intervenciones quirúrgicas realizadas. Tampoco los contratos de suministros de implantes determinan quién es el responsable en caso de pérdida de un implante ni el procedimiento contradictorio que debería arbitrarse, en su caso.

Por lo tanto, la Cámara de Cuentas recomienda:

- a. Elaborar una circular interna que indique con precisión cómo deben rellenarse los distintos campos clave en SERPA por el personal de secretaría administrativa de quirófano y la realización de recuentos periódicos que aseguren el control de stocks.
- b. Informatizar el procedimiento para la cumplimentación de los formularios de implantación por parte del personal de quirófano (una vez terminada la operación) para reducir los errores que se producen como consecuencia de las anotaciones manuales.
- c. Instaurar un control de acceso restringido a los almacenes de los materiales inventariables mediante llave y/o armarios inteligentes con radiofrecuencia y cerradura electrónica.

21. 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, durante el curso 2016-2017, la ocupación real ha sido de 34.

Se recomienda elaborar el presupuesto de licitación de acuerdo con la capacidad del centro y con los datos históricos de estancias, incorporando variables que permitan reducir los costes del servicio prestado en función del nivel de 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.

SUBVENCIONES A LÍNEAS DEFICITARIAS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA

22. De las 36 líneas subvencionadas en 2016, la mitad (18 beneficiarios) superaron el coste máximo publicado por el Observatorio de Costes del Ministerio de Fomento de 1,57 €/km. La Cámara de Cuentas ha comprobado que todas las empresas de la muestra analizada obtienen beneficios y su ROE (rentabilidad sobre capital propio) se sitúa entre el 6 % y el 18 %. El análisis de costes realizado por la Cámara de Cuentas pone de manifiesto que la distribución de costes reales difiere de la admitida por el órgano gestor.

En conclusión, la Cámara de Cuentas estima que debería haberse abonado una subvención media de 0,31 €/km a las empresas de la muestra, un 64 % inferior a la abonada. Además, de acuerdo con el art. 31.1 LGS y el art. 34 del RLGS, las subvenciones deben cubrir los costes efectivamente incurridos en la actividad subvencionada, sin que en ningún caso pueda superar el valor de mercado. Por lo tanto, el beneficio industrial no debería subvencionarse.

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». El TCE recomienda también a la Comisión Europea que oriente a los Estados miembros para que las normas nacionales de subvencionabilidad se simplifiquen y se eviten normas innecesariamente complejas o difíciles. Esta práctica permite reducir las cargas burocráticas de beneficiarios y gestores y concentrar los esfuerzos en la planificación, seguimiento y control de los servicios, posibilitando un mejor cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia.

9. TRÁMITE DE AUDIENCIA

El resultado de las actuaciones de fiscalización practicadas se notificó el 4 de abril de 2018 al presidente del Gobierno de Aragón para que pudiera formular alegaciones y presentar los documentos y los justificantes que considerasen convenientes, de conformidad con lo que prevén el artículo 11 de la Ley 11/2009, de la Cámara de Cuentas de Aragón y el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

De acuerdo con el principio contradictorio que rige los procedimientos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, las alegaciones recibidas han sido analizadas y evaluadas en profundidad, dando lugar a la supresión o modificación del texto del Informe cuando su contenido ha sido aceptado.

Cuando las alegaciones son explicaciones que confirman los hechos y valoraciones expuestas en la fiscalización, o contienen criterios o afirmaciones que no se han justificado de forma adecuada en el escrito de formulación, o son simples manifestaciones de la voluntad de subsanar las deficiencias en el futuro, la Cámara de Cuentas no ha modificado el Informe ni emitido opinión sobre el contenido de las alegaciones.

En el trámite de audiencia se han recibido 55 alegaciones; la Cámara de Cuentas ha introducido cambios en el informe definitivo como consecuencia de 13 de ellas. El contenido íntegro de los escritos de alegaciones se reproduce en el Anexo 11 de este Informe. Por su parte, en el Anexo 12 del Informe se incluye el tratamiento dado por la Cámara de Cuentas a todas las alegaciones formuladas, señalándose en el cuerpo del propio Informe los párrafos modificados en virtud de las alegaciones recibidas.

ANEXOS

ANEXO 1.- Cuentas rendidas ejercicio 2016

N.º	ENTIDAD		SERPA	SEC (*)
1	Administración de la Comunidad Autónoma		✓	✓
2	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	Instituto Aragonés de Servicios Sociales	✓	✓
3		Servicio Aragonés de Salud	✓	✓
4		Instituto Aragonés de Empleo	✓	✓
5		Instituto Aragonés de la Juventud	✓	✓
6		Instituto Aragonés de la Mujer	✓	✓
7	ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO	Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria	✓	✓
8		Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria	✓	✓
9		Consejo Aragonés de las Personas Mayores		✓
10		Corporación Aragonesa de Radio y Televisión		✓
11		Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos	✓	✓
12		Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos	✓	✓
13		Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	✓	✓
14		Instituto Aragonés de Fomento		✓
15		Instituto Aragonés de Gestión Ambiental	✓	✓
16		Instituto Aragonés del Agua	✓	✓
17	Instituto Tecnológico de Aragón		✓	
18	SOCIEDADES	Aragón Exterior, S.A.U.		✓
19		Avalia Aragón, S.G.R.		
20		Centro Europeo de Empresas e Innovación Aragón, S.A. (CEEIARAGÓN, S.A.)		✓
21		Inmuebles G.T.F., S.L.U.		✓
22		Plataforma Logística de Zaragoza Plaza, S.A. (PLAZA)		✓
23		Sociedad de Promoción y Gestión del Turismo Aragonés, S.L.U.		✓
24		Ciudad del Motor de Aragón, S.A. (MOTORLAND)		✓
25		Suelo y Vivienda de Aragón, S.L.		✓
26		Parque Tecnológico Walqa, S.A.		
27		Radio Autonómica de Aragón, S.A.U.		✓
28		Televisión Autonómica de Aragón, S.A.U.		✓
29		PLHUS Plataforma Logística, S.L.		✓
30		Parque Tecnológico del Motor de Aragón, S.A.		
31		Aragonesa de Gestión de Residuos, S.A. (ARAGERSA)		
32		Sociedad para el Desarrollo de Calamocha, S.A.		✓
33		PLAZA Desarrollos Logísticos, S.L. (PDL)		✓
34		S. para el Desarrollo Industrial de Aragón, S.A. (SODIAR)		✓
35		Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. (cuentas individuales)		✓

N.º		ENTIDAD	SERPA	SEC (*)
36		Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. (cuentas consolidadas)		
37		Expo Zaragoza Empresarial, S.A.		✓
38		Promoción de Actividades Aeroportuarias, S.L.U.		✓
39		Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (Sarga)		✓
40		Sociedad para la Promoción y Desarrollo Empresarial de Teruel,S.A.		✓
41		Platea Gestión, S.A.		✓
42		Gestión de Residuos Huesca		
43	FUNDACIONES	Fundación Parque Científico Tecnológico Aula Dei (PCTAD)		✓
44		Fundación Plaza		
45		Fundación Goya en Aragón		✓
46		Fundación de Desarrollo de la Comarca de Campo de Daroca		✓
47		Fundación Universitaria Antonio Gargallo		✓
48		Fundación Centro Astronómico Aragonés		
49		Fundación Moto Engineering Foundation		✓
50		Fundación Emprender en Aragón		✓
51		Fundación Conjunto Paleontológico de Teruel		✓
52		Fundación Andrea Prader		✓
53		Fundación Zaragoza Logistics Center		✓
54		Fundación Torralba-Fortún		✓
55		F. Agencia Aragonesa para la Inv. y Desarrollo (ARAID)		✓
56		Fundación Instituto de Investigación Sanitaria Aragón		✓
57		Fundación Investigación Nanociencia en Aragón		
58	Fundación Aragonesa Colección Circa XX Pilar Citoler		✓	
59	Fundación Aragonesa para el Desarrollo de Observación de la Tierra		✓	
60	Fundación Centro de Estudios de Física del Cosmos de Aragón		✓	
61	Fundación Transpirenaica		✓	
62	CONSORCIOS	Consortio de la Agrupación nº1 de Huesca		✓
63		Consortio del Aeródromo/Aeropuerto de Teruel		
64		Consortio Patrimonio Ibérico de Aragón		✓
65		Consortio Transportes del Área de Zaragoza		✓
66		Consortio Gestión Explot, Túnel de Bielsa		✓
67	Consortio Urbanístico de Canfranc 2000		✓	
68	FERIAS	Institución Ferial de Calamocha		✓
69		Feria de Zaragoza		
		TOTAL	13	(*) 69

(*) Las entidades que integran el ámbito de consolidación SEC son 69. Se incluyen otras entidades cuyas cuentas no se rinden a través de la Cuenta General de la CA: Universidad de Zaragoza, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Pabellón de Aragón, S.A (en liquidación), Plaza Servicios Aéreos, S.A. (en liquidación), Fundación Beulas, Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos, Fundación de Desarrollo de la Comarca del Campo de Daroca, Fundación de Desarrollo de la Comunidad de Albarracín, Fundación Goya en Aragón, Fundación Jaca 2007, Fundación Montaña Medieval y Fundación Santa María de Albarracín.

ANEXO 2.- Aportación al balance consolidado de los entes SERPA

El Balance consolidado no figura en la Cuenta General presentada. Ha sido elaborado por la Cámara de Cuentas para este informe de fiscalización.

BALANCE CONSOLIDADO A 31/12/2016 (en millones de euros)	CONSOLIDADO		Admón. CA	OO.AA.						EDP						
	Total	SALUD		IASS	INAEM	IAJ	IAM	Total	IAA	AST	CITA	IACS	BSTA	INAGA	ACPUA	
INMOVILIZADO	5.766		3.945	1.639	1.276	258	68	34	3	182	130	8	16	28	-	-
Inversiones destinadas al uso general	700		651	-	-	-	-	-	-	49	49	-	-	-	-	-
Inmovilizaciones inmateriales	31		28	1	1	-	-	-	-	2	1	-	-	1	-	-
Inmovilizaciones materiales	3.954		2.263	1.635	1.275	255	68	34	3	56	5	8	16	27	-	-
Inversiones gestionadas	459		381	3	-	3	-	-	-	75	75	-	-	-	-	-
Inversiones financieras permanentes	622		622	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-
GASTOS A DISTRIBUIR VARIOS EJERCICIOS	18		18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ACTIVO CIRCULANTE	303		199	83	22	6	54	1	-	21	13	3	2	1	2	-
Existencias	6		-	5	5	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-
Deudores	254		163	74	14	5	54	1	-	17	11	3	1	1	1	-
Tesorería	43		36	4	3	1	-	-	-	3	2	-	1	-	-	-
TOTAL ACTIVO	6.087		4.162	1.722	1.298	264	122	35	3	203	143	11	18	29	2	-
FONDOS PROPIOS	-2.940		-2.640	-483	-699	83	85	44	4	183	151	-4	12	25	-1	-
Patrimonio	1.526		60	1.437	1.098	224	74	37	4	29	16	-	13	-	-	-
Resultados de ejercicios anteriores	-3.833		-4.493	445	159	218	54	11	3	215	150	18	8	31	8	-
Resultados del Ejercicio	-633		1.793	-2.365	-1.956	-359	-43	-4	-3	-61	-15	-22	-9	-6	-9	-
ACREEDORES A LARGO PLAZO	7.605		7.598	-	-	-	-	-	-	7	1	1	-	5	-	-
Endeudamiento a l/p	7.463		7.456	-	-	-	-	-	-	7	1	1	-	5	-	-
Fianzas y depósitos	142		142	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ACREEDORES A CORTO PLAZO	1.422		1.188	218	158	20	37	2	1	16	12	1	1	1	-	1
Endeudamiento a c/p	662		661	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-
Acreedores	760		527	218	158	20	37	2	1	15	11	1	1	1	1	1
TOTAL PASIVO	6.087		6.146	-265	-541	103	122	46	5	206	164	-2	13	31	-1	1

CUENTA DEL RESULTADO 2016 (en millones de euros)	CONSO- LIDADO	Admón. CA	OO.AA.						EDP							
			Total	SALUD	IASS	INAEM	IAJ	IAM	Total	IAA	AST	CITA	IACS	BSTA	INAGA	ACPUA
INGRESOS	4.621	4.348	196	126	16	53	1	-	77	62	3	4	3	1	4	-
INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA	3.267	3.158	38	21	16	-	1	-	71	62	3	2	-	-	4	-
Ingresos tributarios	3.213	3.146	1	1	-	-	-	-	66	62	-	-	-	-	4	-
Ingresos por ventas y prestación de servicios	54	12	37	20	16	-	1	-	5	-	3	2	-	-	-	-
OTROS INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA	28	23	4	1	-	3	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-
Reintegros	6	3	3	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros ingresos de gestión	15	13	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-
Otros intereses e ingresos asimilados	7	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	1.181	1.125	51	1	-	50	-	-	5	-	-	2	3	-	-	-
Corrientes	1.081	1.032	51	1	-	50	-	-	-2	-5	-	-	3	-	-	-
De capital	100	93	-	-	-	-	-	-	7	5	-	2	-	-	-	-
GANANCIAS E INGRESOS EXTRAORDINARIOS	145	42	103	103	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Beneficios procedentes del inmovilizado	113	10	103	103	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ajustes del consolidado (Ingresos extraordinarios)	32	32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DESAHORRO	633	-	2.365	1.957	360	42	3	3	62	17	23	9	6	7	-	-

ANEXO 5 - Evolución de los ingresos de la Administración de la CA

TIPOS DE RECURSOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A.- Sistema financiación Ley 22/2009	3.203	3.557	3.791	3.858	4.044	3.410	3.334	3.293	3.311	3.224	3.315	3.580
A.I.- Recursos del Sistema	3.203	3.557	3.791	3.858	4.044	3.410	3.301	3.242	3.165	3.117	3.273	3.499
1. Tarifa autonómica IRPF	620	719	800	937	1.133	951	1.258	1.472	1.042	1.026	1.107	1.123
2. Impuesto Valor Añadido	574	617	710	748	573	311	775	1.156	924	961	929	962
3. Impuestos Especiales	382	401	391	379	399	408	518	582	472	526	530	557
4. Tributos cedidos	660	758	740	574	485	440	394	393	389	388	362	401
5. Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales	-	-	-	-	-	0	107	112	118	49	145	159
6. Fondo de Suficiencia Global	955	1.032	1.151	1.202	1.218	1.034	391	-410	222	169	200	190
7. Compensación por supresión I. Patrimonio	-	-	-	-	64	-	-	-2	-1	-	-	-
8. Fondos adicionales	12	30	-	19	172	267	-142	-63	-1	-1	0	107
A.II.- Fondos de Convergencia	-	-	-	-	-	-	33	51	146	107	42	81
9. Fondo de Cooperación	-	-	-	-	-	-	33	51	146	107	42	81
10. Fondo de Competitividad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11. Compensación. D.A. 3.ª Ley 22/2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B.- Otros recursos recibidos de la AGE	107	161	172	262	285	175	134	69	68	88	43	61
12. Liquidaciones definitivas del Sistema ejer. anteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. Otros recursos procedentes de la AGE	107	161	172	262	285	175	134	69	68	88	43	61
C.- Fondos de Compensación Interterritorial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14. Fondo de Compensación y Fondo Complem.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
D.- Fondos Unión Europea	518	618	530	502	525	566	554	523	519	493	425	522
15. Fondos Estructurales	123	131	80	79	72	90	73	64	82	57	67	66
16. Fondo de Cohesión	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-
17. Política Agraria Común	394	486	450	423	452	477	475	458	437	433	355	455
18. Otros recursos	1	0	0	0	1	0	2	1	0	2	3	2
E.- Subvenciones y Convenios	25	30	32	52	95	137	78	66	41	38	43	42
19. Subvenciones gestionadas y Convenios suscritos	25	30	32	52	95	137	78	66	41	38	43	42
F.- Tributos y otros recursos generados por la Comunidad Autónoma	52	70	86	79	67	84	70	80	65	64	55	73
20. Tributos propios	13	26	31	28	20	21	28	22	25	15	21	39
21. Prestación de servicios	4	4	3	3	3	3	3	3	5	5	5	4
22. Ingresos patrimoniales	17	18	29	28	23	23	16	24	23	17	10	14
23. Otros recursos	18	21	24	21	21	37	23	30	13	27	19	17
G.- Endeudamiento Financiero	-	90	94	465	436	1.207	634	1.261	935	1.177	1.843	1.026
24. Recursos por operaciones de activos y pasivos financieros	-	90	94	465	436	1.207	634	1.261	935	1.177	1.843	1.026
TOTAL INGRESOS (A+B+C+D+E+F+G)	3.906	4.526	4.706	5.219	5.452	5.579	4.804	5.292	4.939	5.085	5.724	5.305

**ANEXO 6.- Compromisos plurianuales superiores a 1 millón de euros
(datos en miles de euros)**

Sombreados en gris los nuevos plurianuales concertados en 2016

DEPARTAMENTO	DESCRIPCIÓN DEL GASTO	CAP.	TOTAL	2017	2018	2019	2020	POSTERIOR
Presidencia	ALQUILER EDIF. ACTUR 1 A 5 Y EBRO 1 RECINTO EXPO	2	191.877	8.978	8.978	8.978	8.978	155.963
	ALQUILER LOCALES EXPO SEDE POLICIA ZARAGOZA	2	1.417	177	177	177	177	708
	EXPLOT. OPERATIVA DEL CENTRO DE EMERGENCIAS ARAGÓN	2	1.646	890	756			
	LIMPIEZA SEDES JUDICIALES ZARAGOZA	2	1.246	1.246				
	PRORROGA SUMINISTRO ELECTRICIDAD ÓRGANOS JUD.	2	2.381	1.234	1.147			
	SUMINISTRO CALOR FRIO CIUDAD DE LA JUSTICIA	2	4.554	715	715	715	715	1.695
	ADENDA DE MODIFICACIÓN Nº 3 CARTV	4	44.000	44.000				
	REFORMA EDIFICIOS JUDICIALES TERUEL	7	1.300		1.300			
Hacienda y Administración Pública	MANTENIMIENTO LICENCIAS DEL SOFTWARE SAP ENTERPRIS	2	1.619	1.619				
	PRORROGA C.D.SUMINISTRO EN.ELECTRICA (SCC 35/2016)	2	2.009	1.075	934			
	PRORROGA SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES LOTE 2	2	1.615	1.020	595			
	SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL GENERAL (LOTE 1)	2	1.330	665	665			
Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	ADDENDA ACUERDO 27/09/2016 VEH.LIG. AP-68 2016-201	4	3.306	3.306				
	ADDENDA ACUERDO 27-09-2016 VEH. LIG. AP-2 2016-2	4	2.060	2.060				
	CONCESION DE OBRA PUBLICA «AUTOPISTA VILLAFRANCA-EBRO»	4	125.570	5.352	5.535	5.726	5.923	103.035
	ACOND. A-131. TRAMO: SENA-SARIÑENA	6	4.270	4.270				
	SERV. DE CONSERV. RED AUTONÓMICA DE CARRETERAS DE ARAGÓN HUESCA, SECTOR 1	6	2.444	1.566	878			
	SERV. CONSERV.RED AUTONÓMICA DE CARRETERAS DE ARAGÓN HUESCA, SECTOR 2	6	2.497	1.515	981			
	SERV. CONSERV.RED AUTONÓMICA DE CARRETERAS DE ARAGÓN HUESCA, SECTOR 3	6	1.818	1.102	717			
	PRORROGA SUMINISTRO COMBUSTIBLE 2016-2018	6	1.533	1.200	333			
	SERV. CONSERV.RED AUTONÓMICA DE CARRETERAS DE ARAGÓN TERUEL, SECTOR 1	6	2.426	1.485	941			
	SERV. CONSERV.RED AUTONÓMICA DE CARRETERAS DE ARAGÓN TERUEL, SECTOR 2	6	2.290	1.390	900			
	SERV. CONSERV. RED AUTONÓMICA DE CARRETERAS DE ARAGÓN ZARAGOZA, SECTOR 1	6	1.898	1.151	747			
	SERV. CONSERV. RED AUTONÓMICA DE CARRETERAS DE ARAGÓN ZARAGOZA, SECTOR 2	6	1.368	830	538			
	SERV. CONSERV. RED AUTONÓMICA DE CARRETERAS DE ARAGÓN ZARAGOZA, SECTOR 4	6	1.730	1.049	681			

DEPARTAMENTO	DESCRIPCIÓN DEL GASTO	CAP.	TOTAL	2017	2018	2019	2020	POSTERIOR
Desarrollo Rural y Sostenible	DEPURADORA, LABORATORIO, ASISTENCIA TECNICA ESPACI	2	3.395	1.354	1.359	682		
	SERV EXTINCION INCENDIOS RF64001 Lote 1	6	5.344	2.672	2.672			
	SERV EXTINCION INCENDIOS RF64001 Lote 2	6	2.868	1.434	1.434			
	APOYO A INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS	7	3.985	3.985				
	APOYO INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS	7	13.329	7.432	5.896			
	CONVENIO CON ACUAEBRO Z120004	7	5.752					5.752
	CONVOC. 2016 MEJORA REGADIOS C.R. LASESA	7	2.650	200	250	1.100	1.100	2.200
	CONVOC. 2016 MODERNIZAC. REGAD. C.R. DCHA DEL SOSA	7	2.666	1.028	1.162	476		476
	CONVOC. 2016 MODERNIZAC. REGAD. C.R. MONTE MOMBRUN	7	1.308	520	788			
	CONVOC. 2016 MODERNIZAC. REGAD. C.R. SANTA CRUZ	7	12.824	2.000	3.000	4.124	3.700	7.824
	H140017 C.R. Nº 1 CANAL DEL CINCA. BARBASTRO	7	2.085	1.684	401			
	H150003 C.R. MOLINAR DEL FLUMEN.SANGARREN	7	3.007	300	1.200	1.507		1.507
	SUBVENCION A LA CONCESION DE PRESTAMOS A EXPLOTAC.	7	1.156	463	347	231	115	
Economía, Industria y Empleo	PARTICIPACIÓN CÁMARA DE ZARAGOZA EN FERIA ZARAGOZA	6	5.794	2.897	2.897			
Sanidad	ACUERDO MARCO PLAZAS CENTROS SALUD MENTAL	2	2.013	2.013				
	CONVENIO COLABORACIÓN MINISTERIO DEFENSA	2	2.208	2.208				
	HOSPITALIZACIÓN DE MEDIA Y LARGA ESTANCIA EN ARAGÓ	2	4.455	4.455				
	SERV. TRANSPORTE SANITARIO NO URGENTE DE PACIENTES	2	15.577	7.927	7.650			
Innovación, Investigación y Deporte	DEVOLUCIÓN INTERESES PRESTAMO ESTRATEGIA EI	3	5.500	1.391	290	258	1.724	1.838
	CONTRATO-PROGRAMA COMPLEM. RETRIBUTIVOS PDI	4	16.414	8.207	8.207			
	CONTRATOS PREDOCTORALES 2014-2018	4	1.089	572	517			
	CONTRATOS PREDOCTORALES 2015-2019 UZ	4	1.870	598	667	605		
	CONVENIO GA- UZ EQUIPAMIENTO Y EXPLOTACIÓN LMA	4	3.699	697	718	739	761	784
	TRANSFER. BÁSICA UZ 2016-2020	4	630.632	154.566	156.627	158.689	160.750	
	CMY 11 / 2013 EXTENSIÓN BANDA ANCHA ULTRARRÁPIDA	6	24.947	5.757	5.757	5.757	5.757	1.919
	LABORES DE MIGRACIÓN PAEGA	6	2.062	2.062				
	Adenda 2015 al Convenio de creación Laboratorio	7	2.554	511	511	511	511	511
	CONTRATO-PROGRAMA GA-UZ PLAN INVERSIONES INVESTIGA	7	4.000	1.000	1.000	1.000	1.000	
	CONTRATO-PROGRAMA PLAN INVERSIONES INVESTIGACIÓN G	7	6.000	1.500	1.500	1.500	1.500	
	CONVENIO GA-UZ INNOCAMPUS	7	2.280	253	253	253	253	1.267
	1.º AMORTIZACI.PRESTAMO 30.000.000 S/ADENDA 8-10-08	9	17.500	2.500	2.500	2.500	2.500	7.500
	AMORT. PRÉSTAMO MICINN CAMPUS UZ	9	1.896	271	271	271	271	813
	CAMPUS EXCELENCIA INTERNACIONAL 2010	9	2.052	215	218	222	225	1.172

DEPARTAMENTO	DESCRIPCIÓN DEL GASTO	CAP.	TOTAL	2017	2018	2019	2020	POSTERIOR
	DEVOLUCIÓN PRESTAMO ESTRATEGIA EI	9	44.685	1.491	2.591	2.623	3.390	34.590
	Préstamo MEC –GOB. ARAGÓN Convenio impulso actividades	9	8.400	1.400	1.400	1.400	1.400	2.800
Educación, Cultura y Deporte	Apoyo aulas dos y tres años Educación Infantil	2	2.521	1.577	944			
	Contrato alquiler oficinas, garajes y archivos	2	6.525	861	860	860	860	3.083
	Encomienda gestión transporte escolar 16-17	2	1.984	1.984				
	Gestión residencia y comedor centro Educación Especial	2	1.316	366	366	366	219	
	GTOS. DE FUNCIONAM. ESPECIAL MARZO/16 - AGOSTO/17	4	1.561	1.561				
	GTOS. DE FUNCIONAM. INFANTIL MARZO/16 - AGOSTO/19	4	1.850	1.831	12	8		
	GTOS. DE FUNCIONAM. PRIMARIA MARZO/16 - AGOSTO/19	4	3.832	3.723	30	30	30	20
	GTOS. DE FUNCIONAM. SECUND. MARZO/16 AGOSTO/19	4	5.775	5.721	33	22		
	Construcción 18 uds. Primaria CEIP Zaragoza Sur	6	2.923	2.923				
	Const. 8 uds. Bach. y 2 ciclos FP básica IES VALDESPARTERA	6	2.240	2.240				
	Construcción nuevo CEIP (6+12 uds) en Pedrola	6	3.847	2.945	902			
	OBRA CONSTRUCCION IES LA PUEBLA ALFINDEN (20 UDS)	6	2.218	2.218				
	Obra Construcción nuevo CEIP (9+18 uds) Cuarte III	6	2.444	2.444				
	Rehabilit. IES Segundo de Chomón para 9 uds. Infantil	6	1.455	1.455				
	ALAGON. PISCINA CUBIERTA	7	1.586	53	640	893		
	BARBASTRO. CONSTRUCCION PISTA ATLETISMO Y OTRAS IN	7	1.664	49	317	457	841	
	BINEFAR.PISCINAS CUBIERTAS CLIMATIZADAS	7	1.762				1.762	
	CALATAYUD. DEPORTIVO MUNICIPAL, 1.º FASE	7	2.370				2.370	
	LA ALMUNIA DE DOÑA GODINA. PISCINAS CLIMATIZADAS	7	2.660				2.660	
	TERUEL. PISCINA CUBIERTA	7	1.926				1.926	
UTEBO. REMODELACION COMPLEJO DEPORT. LAS FUENTES	7	1.883	59	829	995			
Diversos Departamentos	TOTAL INTERESES DEUDA	3	1.165.274	159.225	149.916	142.926	116.582	596.626
	TOTAL AMORTIZACIÓN DEUDA	9	6.360.715	513.598	847.127	1.083.189	628.584	3.288.216
	GASTOS PRIMAS DE EMISIÓN 2012	3	20.064	467				19.597
	REFINANCIACIÓN CEPA-ZAV	7	79.261	10.007	9.491	9.226	9.006	41.532
	DIVIDENDOS PASIVOS ZAV	8	2.438	2.438				0
	REFINANCIACIÓN ARAMON	8	15.750	2.250	2.250	2.250	2.250	6.750
TOTAL ADMINISTRACIÓN GENERAL			8.972.048	1.033.453	1.253.319	1.441.265	967.840	4.288.523
Instituto Aragonés de Empleo	Arrendamiento local O.E. INAEM, Royo Villanova	2	1.378	119	119	119	119	902
	UNIFICACIÓN CONTRATOS ARRDTO. D.P. ZARAGOZA Y O.E.	2	2.467	411	411	411	411	822

DEPARTAMENTO	DESCRIPCIÓN DEL GASTO	CAP.	TOTAL	2017	2018	2019	2020	POSTERIOR
	PARADOS LARGA DURACIÓN 2016-2016	4	1.584	1.002	582			
	PARADOS LARGA DURACION 2016-2018	4	1.584	1.002	582			
	PARADOS LARGA DURACIÓN 2016-2018	4	3.169	2.005	1.164			
	PROGRAMA INTEGRAL MEJORA EMPLEABILIDAD E INSERCIÓN	4	1.012	1.012				
	3.º PRORROGA TRANSPORTE SANITARIO URGENTE	2	12.906	12.906				
	CS/GIPC/1114000991/14/PA, SUTURAS MANUALES	2	1.032	1.032				
	CS/GIPC/1114001046/14/PA, SUM.REG.ARREND.OP.COMPRA INST. ALMACÉN	2	1.465	586	58	293		
	CS/GIPC/1114001078/14/PA, TIRAS REACTIVAS	2	2.436	1.811	62			
	CS/GIPC/1115000204/15/PA, SUM.DE RADIOFÁRMACOS EN DOSIS UNITARIAS	2	2.319	928	92	464		
	CS/GIPC/1115000778/15/PA, BRAGAPAÑALES, ABSORVENTES INCONTIN. Y COMPRESAS HIG.	2	12.536	4.259	4.25	4.017		
	CS/GIPC/1115001393/15/PA	2	2.348	1.715	63			
	CS/GIPC/1115001402/15/PA	2	1.940	1.552	38			
	CS/GIPC/1116000427/16/PA, SUMINISTRO CATÉTERES INTRA-VASCULARES	2	1.895	948	94			
	CS/GIPC/1116000477/16/PA, SUMINISTRO DE APOSITOS Y PRODUCTOS PARA CURA EN MEDIO HÚMEDO	2	5.215	2.608	2.60			
	CS/GIPC/1116000921/16/PA, SUMINISTROS DE APOSITOS QUIRÚRGICOS, HEMOSTÁTICOS Y DE QUEMADOS	2	3.265	1.632	1.63			
	CS/Z110/1116001937/16/HCA, PRÓRROGA SUMINISTRO DE ENERGÍAS BAJA/MEDIA	2	3.030	1.428	1.51	87		
	EXP. 11DG/11 SERVICIO DE OXIGENOTERAPIA Y TER.RESP	2	6.088	6.088				
	PRÓRROGA TECNICAS ANALITICAS HUMS	2	1.760	1.760				
	SERVICIO DE HEMODIALISIS HOSPITALARIA	2	5.165	2.992	2.17			
	SUMINISTRO ALTA TECNOLOGÍA SECTOR ZARAGOZA I	2	1.519	524	52	472		
	A.M.DISC.- ATADES HUESCA - IGNACIO CLAVER	2	1.191	530	53	131		
	A.M.DISC.- ATADES ZGZ - Cº OCUP. Y R.º SANTO ÁNGEL	2	5.379	2.388	2.38	602		
	A.M.DISC.- ATADES ZGZ -CIUDAD RESID. SONSOLES	2	11.443	5.096	5.09	1.251		
	A.M.DISC.- ATADI - KALATHOS (RESIDENCIA)	2	1.268	565	56	139		

Servicio Aragonés de Salud

Instituto Aragonés de Servicios Sociales

DEPARTAMENTO	DESCRIPCIÓN DEL GASTO	CAP.	TOTAL	2017	2018	2019	2020	POSTERIOR
	A.M.DISC.- CEDES - Cº OCUP. Y DÍA	2	1.250	553	553	144		
	A.M.DISC.- CEDES - VIVIENDAS TUTELADAS	2	1.524	679	679	167		
	A.M.DISC.- DFA - Rº POMARÓN	2	1.138	507	507	124		
	A.M.DISC.- F. BENITO ARDID -Rº MEDIOS LIGEROS Cº OCUP.	2	1.249	556	556	136		
	A.M.DISC.- F.J.L. ZAZURCA - Cº VÉRTICE Rº	2	2.879	1.278	1.278	323		
	A.M.DISC.- FIIS - R.º REY FERNANDO DE ARAGÓN	2	2.789	1.242	1.242	305		
	A.M.DISC.- R.º APAC	2	1.326	591	591	145		
	A.M.DISC.- VIRGEN DEL PUEYO - R.º DISCAP. Y Cº DÍA	2	4.708	2.094	2.094	520		
	A.M.DISC.-ASPACE HUESCA-ASPACE RESIDENCIA	2	1.762	785	785	193		
	A.M.DISC.-ASPACE ZGZ - Cº ATENCIÓN INTEGRAL ASPACE	2	3.801	1.690	1.690	421		
	A.M.DISC.-ATADES HUESCA-JOQUIN COSTA	2	1.908	849	849	209		
	A.M.DISC.-ATADES HUESCA-MANUEL ARTERO	2	7.115	3.167	3.167	781		
	A.M.DISC.-ATADES HUESCA-REINA SOFIA	2	4.039	1.798	1.798	444		
	A.M.DISC.-Cº NEUROPS. NTRA. SRA. CARMEN	2	2.740	1.220	1.220	300		
	A.M.DISC.-FUND. ASPAMIS.-C. EL PILAR	2	1.933	861	861	211		
	A.M.MAYORES C.NEUROPS.NTRA.SRA.CARMEN	2	1.017	509	509			
	ACUERDO MARCO DISCAPACIDAD 2015-2019	2	2.121	944	944	233		
	ATENCIÓN TEMPRANA ZONA 1	2	3.129	1.006	1.043	1.080		
	ATENCIÓN TEMPRANA ZONA 2	2	2.466	791	822	852		
	ATENCIÓN TEMPRANA ZONA 3	2	1.545	494	515	537		
	ATENCIÓN TEMPRANA ZONA 4	2	1.408	433	470	506		
	ATENCIÓN TEMPRANA ZONA 5	2	1.930	628	643	659		
	CENTRO MENORES JUSLIBOL: 2016-2019	2	9.812	3.271	3.271	3.271		
	GESTIÓN 2 HOGARES INFANT Y 3 PISOS PARA MENORES TUT.	2	1.366	1.366				
	GESTIÓN EDUCATIVA CENTROS MENORES D.P. ZARAGOZA	2	1.591	1.591				
	GESTIÓN HOGAR MAYORES ELIAS MARTINEZ SANTIAGO-TOR	2	1.685	421	421	421	421	
	GESTIÓN INTEGRAL CENTRO DE DÍA CASA AÍSA	2	1.391	464	464	464		
	GESTIÓN INTEGRAL DE LA RESIDENCIA Y CENTRO DE DÍA	2	19.273	2.753	2.753	2.753	2.753	8.260
	GESTIÓN INTEGRAL RESIDENCIA Y C. DÍA PERS. MAYORES	2	9.403	1.343	1.343	1.343	1.343	4.030
	GESTIÓN INTEGRAL RESIDENCIA Y CENTRO DÍA LAS FUENTES	2	6.075	1.519	1.519	1.519	1.519	
	GESTIÓN RESIDENCIA PERSONAS MAYORES DE MOVERA	2	15.294	2.185	2.185	2.185	2.185	6.555
	GESTIÓN RESIDENCIA Y CENTRO DÍA DELICIAS EN ZARAGOZA	2	7.093	2.364	2.364	2.364		
	GESTIÓN RESIDENCIA Y CENTRO DÍA ELIAS MARTINEZ SAN	2	14.380	4.793	4.793	4.793		
	SERVICIO ATENCIÓN TEMPRANA - RURAL	2	1.235	407	412	416		
	TRANSP PERSONAS DEPENDIENTES CENTROS DÍA /NOCHE AYT. ZARAGOZA, SAD 2017 TRAMIT ANITICIPADA	2	3.955	931	931	931	931	233
		4	2.321	2.321				
TOTAL ORGANISMOS AUTÓNOMOS			244.046	105.301	71.525	36.737	9.682	20.801

DEPARTAMENTO	DESCRIPCIÓN DEL GASTO	CAP.	TOTAL	2017	2018	2019	2020	POSTERIOR
E.P. Aragonesa de Servicios Telemáticos	CESION USO Y ACTULIZAC. LIC. MICROSOFT GOB ARAGON	2	1.916	1.916				
	PRORROGA SERVICIO RED DE DATOS. LOTE 1 ZA/AST/1-12	2	3.212	2.073	1.138			
	DEVOLUCION AYUDA MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO	9	1.270	181	181	181	181	544
Insituto Aragonés del Agua	C1/2016 EDAR'S BAJO CINCA MANTENIMIENTO (FRAGA,MEQ	2	1.425	482	482	460		
	C15/2014 ZONA UTEBO CONCESION PLAN ESPEC. DEP.	2	106.076		4.534	4.709	4.770	92.063
	C19/2008 ZONA PIRINEOS P2 PLAN DE DEPURACION INTEGRAL PIRIN.	2	77.845	1.767	4.700	4.756	4.814	61.808
	C2/2015 GESTION Y RECAUDACION IMP.CONTAMINACION AGUAS	2	4.197	1.399	1.399	1.399		0
	C23/2013 ZONA 10A CONCESION PLAN ESPECIAL DEPURAC.	2	39.367	1.445	1.598	1.640	1.683	33.001
	C24/2014 EDAR'S DEL BAJO ARAGON, MANTENIMIENTO	2	1.051	582	470			
	C31/2007 ZONA 03 PLAN ESP.DEPURACION CONCESION	2	90.896	3.626	3.979	4.049	4.122	75.119
	CONCESION OBRA PUBLICA ZONA 07-B PLAN ESPECIAL DEP.	2	64.412	3.709	4.087	4.146	4.208	48.262
	ZONA 02.PLAN ESPECIAL DEPURACION CONCESION OBRA	2	32.717	2.568	2.723	2.769	2.817	21.839
	ZONA 04 Y 06 CONCESION OBRA PUBLICA PLAN ESPECIAL DEP.	2	74.472	4.383	5.695	5.791	5.890	52.712
	ZONA 05 CONCESION OBRA PUBLICA PLAN ESPECIAL DEPUR.	2	22.097	1.671	1.842	1.867	1.893	14.824
	ZONA 07-A CONCESION OBRA PUBLICA PLAN ESPECIAL DEP.	2	52.343	3.181	3.747	3.812	3.879	37.723
	ZONA 08-A CONCESION OBRA PUBLICA PLAN ESPECIAL DEP.	2	28.010	1.960	2.322	2.364	2.408	18.955
	ZONA 08-B CONCESION OBRA PUBLICA PLAN ESPECIAL DEP	2	49.569	3.683	3.814	3.872	3.933	34.266
	ZONA 08-C CONCESION OBRA PUBLICA PLAN ESPECIAL DEP.	2	66.215	4.215	4.774	4.841	4.911	47.474
	ZONA 09 CONCESION OBRA PUBLICA PLAN ESPECIAL DEPUR.	2	36.466	2.740	2.955	3.002	3.051	24.718
	ZONA 11 CONCESION OBRA PUBLICA PLAN ESPECIAL DEPUR.	2	43.733	3.199	3.451	3.508	3.567	30.008
	C76/2015. CASTELSERAS (T) EDAR PILOTO.RED.PROY.CON	6	1.253	1.216	19	19		
	E.P. Aragonesa Banco de Sangre y Tejidos	PRÓRROGA 1/PA/2014	2	1.137		1.137		
PRORROGA 2/PA/2015 HEMODONACIONES		2	1.458	729	729			
PRORROGA 2/PNSP/2015 INSTITUTO GRIFOLS FRACC		2	1.600	1.200	400			
PRORROGA 4/PA/2015 GRIFOLS MOVACO - NAT		2	1.058	529	529			
TOTAL ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO			803.797	48.456	56.708	53.187	52.128	593.317
TOTAL GENERAL CA			10.019.890	1.187.210	1.381.553	1.531.189	1.029.650	4.902.641

ANEXO 7.- Saldos acreedores de la Administración con sus entidades dependientes

ENTIDAD	31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016		Variación 2016-2015
	Importe (miles €)	% s/ total	Importe (miles €)	% s/ total	Importe (miles €)	% s/ total	
SAS	613.887	52	1.209.867	65	149.905	19	(1.059.962)
IASS	122.151	10	158.347	8	160.712	20	2.365
Inaem	30.575	3	48.224	3	51.647	7	3.423
IAJU	12.546	1	13.929	1	14.617	2	688
IAMU	3.030	0	3.873	0	3.953	1	80
Total Organismos Autónomos	782.189	67	1.434.239	77	380.833	48	(1.053.406)
IAF	94.047	8	86.880	5	69.998	9	(16.882)
AST	13.241	1	12.950	1	3.954	1	(8.996)
IACS	4.045	0	6.865	0	6.507	1	(358)
IAA	18.123	2	31.998	2	16.932	2	(15.066)
ITA	4.522	0	1.560	0	368	0	(1.192)
CITA	2.572	0	4.209	0	3.864	0	(345)
IAGA	631	0	1.433	0	1.122	0	(311)
ACPUA	80	0	107	0	163	0	56
BSTA	0	0	3.012	0	0	0	(3.012)
Total Entidades de Derecho Público	137.261	12	149.014	8	102.908	13	(46.106)
CASAR	3.255	0	0	0	0	0	0
Consorcio Túnel de Bielsa	830	0	1.280	0	380	0	(900)
Consorcio Aeródromo de Teruel	808	0	1.708	0	1.749	0	41
Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza	330	0	400	0	400	0	0
Consorcio Patrimonio Ibérico de Aragón	25	0	0	0	21	0	21
Total Consorcios	5.248	0	3.388	0	2.550	0	(838)
Sdad arag. de gest. agroambiental	7.124	1	9.510	1	19.019	2	9.509
Corporación empresarial pública	5.317	0	17.294	1	21.681	3	4.387
Corporación Aragonesa de Radio y TV	10.750	1	12.649	1	8.800	1	(3.849)
Radio Autonómica de Aragón, S.A.U.	0	0	16	0	0	0	(16)
Centro Europeo de Empresas e Innovación Aragón, S.A.	326	0	462	0	474	0	12
Sdad de Prom. y gestión del turismo	4.396	0	6.349	0	8.497	1	2.148
Sdad para prom. y desarrollo Teruel	11.457	1	13.022	1	13.022	2	0
Sdad para el Des ind. Aragón-SODIAR	853	0	144	0	644	0	500
Suelo y Vivienda de Aragón	8	0	513	0	63	0	(450)
Parque Tecnológico Walqa, S.A.	130	0	7	0	59	0	52

ENTIDAD	31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016		Variación 2016-2015
	Importe (miles €)	% s/ total	Importe (miles €)	% s/ total	Importe (miles €)	% s/ total	
Aragón Exterior	635	0	379	0	285	0	(94)
Expo Zaragoza Empresarial	1.562	0	9.298	0	12.315	2	3.017
Promoción de Actividades Aeroportuarias, S.L.U.	520	0	975	0	500	0	(475)
Avalia Aragón	1.073	0	1.771	0	2.105	0	334
Plataforma Logística de Zaragoza Plaza, S.A. (PLAZA)	0	0	1.000	0	0	0	(1.000)
Total Sociedades	44.151	4	73.389	4	87.464	11	14.075
Fundación CEFCA	3.042	0	6.043	0	2.493	0	(3.550)
Fundación Agencia Aragonesa I+ D	578	0	375	0	655	0	280
Fundación Des. Nuevas tec . Hidrog.	406	0	0	0	0	0	0
Fundación Parq cien. Tec Aula Dei	150	0	321	0	321	0	0
Fundación Andrea Prader	4	0	0	0	0	0	0
Fundación Torralba-Fortún	3	0	0	0	2	0	2
Fundación Conjunto Paleontológico de Teruel	3	0	3	0	12	0	9
Fundación Universitaria Antonio Gargallo	15	0	24	0	25	0	1
F. Aragonesa Desar. de la Observación de la Tierra (FADOT)	22	0	0	0	0	0	0
Fund Zaragoza Logistic Center	470	0	658	0	878	0	220
Fundación INA	0	0	0	0	42	0	42
Total Fundaciones	4.693	0	7.424	0	4.428	1	(2.996)
Institución Ferial de Calamocha	0	0	0	0	3	0	3
Feria de Zaragoza	0	0	0	0	3	0	3
Total otras Instituciones sin ánimo de lucro	0	0	0	0	6	0	6
Universidad de Zaragoza	11.516	0	13.576	0	13.092	2	484
Total Universidades	11.516	0	13.576	0	13.092	2	484
TOTAL ENTIDADES VINCULADAS (*)	973.542	83	1.667.454	89	591.281	75	(1.063.081)

(*) El saldo acreedor con la Universidad de Zaragoza no se incluyó en este anexo en fiscalizaciones anteriores.

ANEXO 8.- Muestra expedientes contratación formalizados en 2016

N.º orden	Entidad	Órgano de contratación	Tipo de Contrato	Proced.	Tramitación	Objeto	Adjudicatario	Análisis Concurrencia Licitadores				Análisis de las bajas			
								Presentados	Exclusiones valoradas	Ofertas valoradas	% exclusiones s/ total licitadores	Causas	Importe (miles)	Importe de Adjudicación (miles €)	% Baja
1	DGA	D.G. de Gestión Forestal	Servicios	Abierto	Urgente	RF64001 Serv. extinción incendios (lote1)	INAER Helicópteros S.A.U.	5	1	4	20%	(2)	8.461	8.017	5%
2	DGA	Gerencia de Infraestructuras y Equipamient.	Obras	Abierto	Urgente	Obra Construcción CEIP (9+18) Uds. (Cuarte III) en Cuarte de Huerva	Sacyr, S.A.	11	2	6	45%	(1)	4.934	4.439	10%
3	DGA	D.G. de Gestión Forestal	Servicios	Abierto	Urgente	RF64001 Serv. extinción incendios (lote2)	Rotorsun, S.L	5	1	4	20%	(2)	5.495	4.302	22%
4	DGA	D.G. de Carreteras	Obras	Abierto	Ordinaria	ACOND. A-131. TRAMO: SENA-SARIÑENA	Ute Sena Sariñena-Papsa infraestructuras, S.A.	34	3	21	38%	(2)	4.190	4.190	0%
5	DGA	Gerencia de Infraestructuras y Equipamient.	Obras	Abierto	Urgente	Construcción nuevo CEIP (6+12) Uds. en Pedrola	Acciona infraestructuras, S.A.	5	2	3	40%	(3)	3.740	3.572	4%

6	DGA	D.G. de Sostenibilidad	Servicios	Por Ordinaria Administr.	Depuradora, laboratorio, asistencia técnica espacios contaminados HCH	Sarga						3.218	3.218	0%
7	DGA	S.G.T. de Educación, Universidad, Cult. y Deporte	Servicios	Abierto Ordinaria	Apoyo aulas dos y tres años Educación Infantil Centros Públicos EIP	Kidscó Balance S.L.	5	0	5	0%		3.587	3.153	12%
8	DGA	Gerencia de Infraestructuras y Equipamient.	Obras	Abierto Urgente	Construcción 18 Uds. Primaria CEIP Zaragoza Sur de Zaragoza	Ute (Ampliación) Construcciones MLN, S.A.- Urbanizaciones y Medio Ambiente S.L.U.	7	0	7	0%		3.317	2.974	10%
9	DGA	D.G. de Carreteras	Servicios	Abierto Ordinaria	HUESCA 1	Ute Transfer Sdad. marcas viales S.L.U.- Santiago Angulo Altemir, S.L.	23	10	13	43%	(3)	4.060	2.781	32%
10	DGA	D.G. de Carreteras	Servicios	Abierto Ordinaria	HUESCA 2	Vidal obras y servicios, S.A.	24	11	13	46%	(3)	3.639	2.656	27%
11	DGA	Intervención General	Servicios	Abierto Ordinaria	Mantenimiento licencias del software SAP enterprises año 2016	SAP España, S.A.	1	0	1	0%		2.635	2.635	0%
12	DGA	D.G. de Carreteras	Servicios	Abierto Ordinaria	TERUEL 1	Papsa Infraestructuras, S.A.	22	7	15	32%	(3)	4.046	2.608	36%

13	DGA	D.G. de Carreteras	Servicios	Abierto	Ordinaria	TERUEL 2	Ute Sorigué ACSA Con-servación de Infraestructuras S.A.-Vialex Constructora Aragonesa, S.L.	23	7	16	30%	(3)	3.583	2.435	32%
14	DGA	D.G. de Carreteras	Servicios	Abierto	Ordinaria	ZARAGOZA 1	Ute Sumeizo S.A.-Transfer Sdad de marcas viales S.L.U.	20	7	13	35%	(3)	2.979	2.017	32%
15	DGA	D.G. de Carreteras	Servicios	Abierto	Ordinaria	HUESCA 3	Papsa Infraestructuras, S.A.	22	9	13	41%	(3)	2.990	1.930	35%
16	DGA	D.G. de Carreteras	Servicios	Abierto	Ordinaria	ZARAGOZA 4	Construcciones MLN, S.A.	22	9	13	41%	(3)	3.224	1.839	43%
17	DGA	D.G. de Interior	Servicios	Abierto	Ordinaria	Explotación operativa del centro emergencias Aragón SOS 112	Ferrovial servicios, S.A.	2	1	1	50%	(2)	1.522	1.471	3%
18	DGA	D.G. de Contratación, Patrimonio y Organización	Privados	Abierto	Ordinaria	Seguro de responsabilidad civil general (lote 1)	Mapfre España, CIA de seguros y reaseguros S.A.	3	0	3	0%		1.900	1.330	30%
19	SAS	Gerencia Sector Zaragoza III	Suministros	Contratac. Centraliz.	Ordinaria	Medicamentos A.M. INGESA: inmunosupresores	Abbvie Spain, S.L.U.	N/A					6.154	6.154	0%
20	SAS	C.Gest. Integr. Proy. Corpora	Suministros	Abierto	Ordinaria	Sum. de depósitos y productos para cura en ambiente húmedo	Smith & Nephew, S.A.	15	11	3	80%	(6)	2.667	1.951	27%

21	SAS	Gerencia Sector Zaragoza III	Suministros	Abierto	Ordinaria	Procedimientos quirúrgicos oftalmología: catarata/retina	Alcon Cusi, S.A.	2	0	2	0%	1.480	1.453	2%
22	SAS	C.Gest. Integr. Proy. Corpora.	Suministros	Abierto	Ordinaria	Guantes	Nacatur 2 España, S.L.	18	2	3	83%	1.496	1.241	17%
23	SAS	C.Gest. Integr. Proy. Corpora	Suministros	Abierto	Ordinaria	Ropa desechable y cobertura quirúrgica	Molnycke Health Care, S.L.	28	2	7	75%	1.313	1.220	7%
24	SAS	C.Gest. Integr. Proy. Corpora	Servicios	Abierto	Ordinaria	Servicio mantenimiento y operación del sistema de radiología digital	Bahia, S.L.	1	0	1	0%	1.250	1.061	15%
25	IASS	Dirección Gerencia del IASS	Servicios	Abierto	Ordinaria	Centro interno menor Juslibol 2016-2019	Fundación atención integral menor	8	5	3	63%	12.075	10.084	16%

Causa exclusión: (1) Ofertas desproporcionadas **(2)** Documentación en sobre incorrecto **(3)** No superan la puntuación mínima requerida **(4)** No justifican la solvencia técnica **(5)** No han presentado muestras **(6)** Otros

ANEXO 9.- Prótesis e implantes (Salud). Muestra de contratos analizados

Cirugía	N.º Contrato	Proveedor	Artículo (material)	Importe (miles €)	Situación jurídica del contrato	sector			
ORL	4611500172	GABINETE DE AUDIO-PROTESIS	Implantes para O.R.L. (2260)	767	Contrato de suministro, procedimiento abierto y precios unitarios (art. 9.3.a) TRLCSP.	Z-3			
Cirugía Cardíaca	4611500991	BOSTON_SCIENTIFIC IBERICA SA	Marcapasos, desfibriladores y electrodos (13506, 4177, 34250, 15975, 4675, 30124, 16015, 40054, 38540, 16020, 15974)	718	Contrato de suministro, procedimiento abierto y precios unitarios del art. 9.3.a) TRLCSP.	Z-2			
	4611500961	MEDTRONIC IBERICA S.A.		512					
	4611500962	BOSTON_SCIENTIFIC IBERICA SA		489					
	4611500179	BIOTRONIK SPAIN, S.A.		462					
	4611501042	BOSTON_SCIENTIFIC IBERICA SA		434		Z-3			
	4611500963	CRIVEL S.A.		307		Z-2			
	4611500990	MEDTRONIC IBERICA S.A.		205		Z-1			
	4611500323	BIOTRONIK SPAIN, S.A.		74		Z-3			
	4611501045	MEDTRONIC IBERICA S.A.		61		TE-1			
	4611500929	MEDTRONIC IBERICA S.A.		56					
	4611500928	BIOTRONIK SPAIN, S.A.		54		Contrato Derivado de A. Marco	Z-1		
	4611500317	MEDTRONIC IBERICA S.A.		53					
		4611600812		BIOTRONIK SPAIN, S.A.		256	Ampliación del importe del contrato inicialmente previsto y adjudicado por razones de urgencia (PNSP art. 170.e) TRLCSP en relac. art. 173.c)	Z-2	
		4611401209		MEDTRONIC IBERICA S.A.		Prótesis vasculares (28577)	297	Procedimiento negociado sin publicidad del art 170.d) TRLCSP, por exclusividad del suministrador, que hace imposible adquirir a otro.	Z-2
		4611600589		MEDTRONIC IBERICA S.A.		Otros implantes cardíacos (38544)	97	Ampliación del importe del contrato inicialmente previsto y adjudicado por razones de urgencia (PNSP art. 170.e) TRLCSP en relac. art. 173.c)	Z-2
	4611600967	MEDTRONIC IBERICA S.A.		11	Pdte. Recibir	Z-2			

Neurocirugía	4611500220	CARDIVA 2 SL	Neuroestimuladores (23239, 38861)	320	Contrato de suministro, procedimiento abierto y precios unitarios del art. 9.3.a) TRLCSP.	Z-3
	4611400648	MEDTRONIC IBERICA S.A.		96		Z-2
Material osteosíntesis	4611500002	STRYKER IBERIA SL	Sistemas intramedulares, clavos... (13938)	85	Contrato de suministro, procedimiento abierto y precios unitarios del art. 9.3.a) TRLCSP.	Z-3
Cirugía ortopédica y traumatológica	4611600036	ZIMMER S.A.	Implantes para rodilla 18355	19	Pdte. Recibir	Z-3
	4611600841	ZIMMER BIOMET SPAIN, S.L.U.		15	Ampliación del importe del contrato inicialmente previsto y adjudicado por razones de urgencia (PNSP art. 170.e) TRLCSP en relac. art. 173.c)	Z-3
Oftalmología	4611600025	CRIVEL S.A.	Lentes intraoculares (11867, 11870)	84	Ampliación del importe del contrato inicialmente previsto y adjudicado por razones de urgencia (PNSP art 170.e) TRLCSP en relac. art. 173.c)	Z-31
	4611600023	ALCON CUSI S.A.		16		Z-3
	4611600676	CRIVEL S.A.		50	Contrato de suministro, procedimiento abierto y precios unitarios (art. 9.3.a) TRLCSP.	Z-3
	4611500029	CRIVEL S.A.		31		Z-2
	4611500028	ALCON CUSI S.A.		13		Z-2

Detalle del gasto total en implantes 2016

TIPO DE CIRUGÍA	ARTICULO	NOMBRE ARTICULO	CONTRATO	ALCAÑIZ	BARBASTRO	CALATAYUD	HUESCA	TERUEL	ZARAGOZA I	ZARAGOZA II	ZARAGOZA III	Total por artículo	
Cirugía cardiaca	40101	Marcapasos, desfibriladores y electrodos	CON CONTRATO					166	242	4.692	1.597	6.698	
			SIN CONTRATO			426		70	196	32	725		
	40102	Prótesis vasculares	CON CONTRATO							694		694	
			SIN CONTRATO						151		151		
40103	Injertos cardiovasculares	CON CONTRATO								1		1	
		SIN CONTRATO							1.228	46	1.274		
40104	Otros implantes cardiacos	CON CONTRATO				15	9	24	176	1	225		
		SIN CONTRATO											
Cirugía maxilofacial	40801	Implantes para cirugía maxilofacial	SIN CONTRATO							205		206	
Cirugía ortopédica y traumatología	40401	Implantes para cadera	CON CONTRATO							6	375	381	
			SIN CONTRATO	151	197	71	265	381	354	1.097	151	2.666	
	40402	Implantes para rodilla	CON CONTRATO									775	775
			SIN CONTRATO	360	393	127	310	546	566	1.564	131	3.997	
40403	Fijaciones vertebrales	CON CONTRATO								35	355	390	
		SIN CONTRATO							18	2.369	51	2.439	
40404	Otros implantes articulares	CON CONTRATO									76	76	
		SIN CONTRATO	9	43	19	47	98	259	536	39	1.050		
Cirugía plástica y reparadora	40701	Implantes para cirugía plástica y reparadora	CON CONTRATO								141	95	236
			SIN CONTRATO	10	17	20	8	13	15	8	1	91	
Cirugía vascular	40201	Implantes vasculares	CON CONTRATO								902	274	1.176
			SIN CONTRATO				14			242	57	313	
Material de osteosíntesis y otro material de fijación	41001	Sistemas intramedulares (clavos, ...)	CON CONTRATO									182	182
			SIN CONTRATO	63	59	31	79	57	96	241	4	630	
	41002	Elementos para fijación interna (tornillos, placas, arandelas, ...)	CON CONTRATO								32	317	351
			SIN CONTRATO	77	183	55	186	129	331	948	162	2.070	
Neurocirugía y tratamiento del dolor	40901	Válvulas reguladoras de presión y accesorios	CON CONTRATO								58	20	78
			SIN CONTRATO							146	9	155	
	40902	Elementos de reconstrucción ósea	CON CONTRATO								8	19	27
			SIN CONTRATO							1	194	14	208
40903	Bombas y dispositivos implantables para tratamiento del dolor	CON CONTRATO								0	69	69	
		SIN CONTRATO							99	2	101		
40904	Neuroestimuladores	CON CONTRATO								362	370	733	
		SIN CONTRATO							319	1	320		
O.R.L.	40601	Implantes para O.R.L.	CON CONTRATO								81	965	1.047
			SIN CONTRATO					2	1	105	11	119	
Oftalmología	40501	Lentes intraoculares	CON CONTRATO			5					61	294	360
			SIN CONTRATO	87	118	60	96	77	99	676	6	1.219	
	40502	Otros implantes para oftalmología	CON CONTRATO								16	13	29
			SIN CONTRATO	20		1	2		2	16	10	51	
Otras prótesis e implantes	41101	Stents cardiovasculares	CON CONTRATO							2.764	1.696	4.459	
			SIN CONTRATO							184	21	205	
	41102	Implantes biológicos	CON CONTRATO								112	0	112
			SIN CONTRATO		7	3	4	9	38	10	205	275	
41103	Otras prótesis e implantes (coils)	CON CONTRATO								694	270	964	
		SIN CONTRATO		19		65		11	71	41	208		
Urología	40301	Implantes urológicos	CON CONTRATO								45	0	45
			SIN CONTRATO						43	24	0	68	
TOTALES			CON CONTRATO	0	0	6	2	166	242	11.931	7.808	20.155	
			SIN CONTRATO	777	1.037	387	1.518	1.320	1.928	9.578	949	17.492	
			TOTAL	777	1.037	393	1.519	1.486	2.170	21.508	8.757	37.647	

ANEXO 10.- Muestra gasto farmacia hospitalaria. Salud

LABORATORIO	2016	
	NÚM. ESPECIALIDADES	IMPORTE (miles €)
GILEAD SCIENCES, S.L.	7	18.317
ROCHE FARMA, S.A.	11	17.249
JANSSEN CILAG S.A.	11	13.308
ABBVIE FARMACEUTICA, S.L.U.	2	13.239
NOVARTIS FARMACEUTICA, S.A.	7	11.935
MERCK SHARP AND DOHME DE ESPAÑA	7	9.626
PFIZER, S.A.	6	8.353
CELGENE, SL	6	5.987
BRISTOL-MYERS SQUIBB, S.L.	5	4.294
BIOGEN SPAIN, S.L.	3	3.673
VIIV HEALTHCARE, S.L.	2	3.352
PHARMACIA GRUPO PFIZER, S.L.	2	3.673
MERCK S.L.	2	3.265
LILLY, S.A.	1	2.394
INSTITUTO GRIFOLS, S.A.	2	2.329
AMGEN, S.A.	3	1.833
SHIRE PHARMACEUTICALS IBÉRICA S.L.	2	1.819
BAYER HISPANIA, S.L.	2	1.692
TEVA PHARMA, S.L.U.	2	1.583
QUIMICA FARMA. BAYER,S.A.	2	1.329
LABORATORIOS GRIFOLS S.A.	1	1.299
SANOFI AVENTIS, S.A.	2	1.294
ALEXION PHARMA SPAIN, S.A	1	1.104
TAKEDA FARMACEUTICA ESPAÑA, S.A.	2	1.094
ASTELLAS PHARMA, S.A.	1	1.093
PRAXIS PHARMACEUTICAL, SA	1	1.090
BAXTER S.L.	1	855
BIOMARIN EUROPE LTD	1	791
VIFOR URIACH PHARMA, S.L.	1	677
UCB PHARMA, S.A.	1	666
IRISFARMA, S.A.	1	516
CSL BEHRING, S.A.	1	508
ALLERGAN S.A	1	493
TOTAL	100	140.726

ANEXO 11. ALEGACIONES RECIBIDAS

[Estas alegaciones se encuentran a disposición de las señoras y los señores diputados en la Secretaría General de la Cámara.]

ANEXO 12. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTERVENCIÓN GENERAL

- **Alegación 1**

Contestación de la Cámara de Cuentas

No procede modificar el informe.

La circularización a entidades financieras no se realiza solo para obtener confirmación de los saldos bancarios sino para obtener información de cualquier otro tipo de operación (avales, endeudamiento, líneas de crédito...), sobre los que al no haber recibido respuesta de las entidades financieras no se ha podido obtener confirmación.

Adicionalmente la evidencia sobre la posible existencia de cuentas no contabilizadas no puede obtenerse de los propios registros de la entidad fiscalizada que solo permite obtener evidencia sobre la corrección o no de lo registrado, pero no así de lo que pudiera no estar registrado, para lo cual se requiere ineludiblemente confirmación mediante documentos externos al ente fiscalizado.

Es por ello que se debe mantener la limitación al alcance.

- **Alegación 2**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Intervención General alega que la aplicación informática Farmatools es un sistema auxiliar para facilitar la gestión de las necesidades de farmacia y que los datos de dicha aplicación no tienen que ser exactamente coincidentes con los del sistema de información contable ya que no se trata de dos sistemas integrados.

Efectivamente, la información de las aplicaciones Farmatools y SERPA no tiene por qué ser exactamente coincidente, pero algunos de los datos son idénticos y se debería poder identificar la trazabilidad de los mismos. Por ejemplo, las entradas (en unidades) de medicamentos en Farmatools deberían coincidir con las entradas de los albaranes en SERPA.

Como se explica en el informe la Cámara de Cuentas no ha podido conciliar la información de las aplicaciones Farmatools y SERPA, ni la relativa al coste de medicamentos, ni la relativa a las unidades de entradas y consumos, siendo las diferencias significativas. Por esta razón, los auditores no han podido concluir con una seguridad razonable sobre las compras de medicamentos a partir de las pruebas realizadas, lo que se ha trasladado al informe como una limitación al alcance de auditoría.

Tampoco los procedimientos alternativos efectuados sobre una muestra muy reducida de compras (4 medicamentos para el tratamiento de la Hepatitis C) han sido satisfactorios, a pesar de contar con información detallada sobre consumo de envases y tratamientos iniciados y concluidos que el Salud remite periódicamente al Ministerio de Sanidad, que tampoco coincidían con los datos de Farmatools.

Las limitaciones al alcance se producen cuando los auditores no pueden obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada para poder concluir que los estados financieros están libres de incorrecciones materiales. En este caso, la Cámara de Cuentas no ha podido aplicar los procedimientos de auditoría que proporcionen la evidencia suficiente.

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

- **Alegación 3**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Intervención General manifiesta que comparte la opinión de la Cámara de Cuentas que se refleja en la salvedad n.º 5.

En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación 4**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

Además, las aclaraciones relativas a la deuda con la Administración del Estado por las liquidaciones negativas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009 ya se recogen en la propia salvedad n.º 6.

La Intervención señala que «desconoce a qué responde la cifra de 1.011 millones de euros». Se trata de la parte del endeudamiento a largo plazo del FLA reflejada en el balance de situación al cierre de 2016 (1.011 millones de euros), tal como consta en la información sobre Pasivos Financieros a Largo Plazo de la Cuenta General rendida (apartado 4.10.1, página 555 del Tomo II). Los restantes 9 millones de euros se contabilizaron en el ejercicio 2017, hasta completar el importe global de 1.020 millones de euros, que se cita en la alegación.

En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación 5**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge aclaraciones sobre las actuaciones adoptadas por la Intervención General para ir corrigiendo las incorrecciones identificadas en materia de inmovilizado en anteriores informes de fiscalización (saldos iniciales de 2006, regularización de activos en curso e inversiones gestionadas para otros entes, amortización, valor venal bienes inmuebles transferidos por el Estado, etc.).

En consecuencia, no se modifica el informe.

- **Alegación 6**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Son observaciones y aclaraciones que no alteran el contenido del informe.

- **Alegación 7**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación cuestiona la idoneidad de reflejar determinados compromisos en la cuenta de provisiones para riesgos y gastos. En concreto, se centra en el momento en el que, a juicio del alegante, se produce del devengo del gasto por los complementos de pensiones, la devolución de la paga extra del ejercicio 2012 y las prestaciones de la dependencia. Se analizan a continuación.

Complementos de pensiones

Los complementos de pensiones son retribuciones post-empleo a largo plazo que se satisfacen al personal que traen causa de una previsión legal que establece que para un determinado grupo profesional su pensión se les complementará hasta igualar el último salario devengado.

El hecho que genera el derecho a cobrar este complemento no es la situación de jubilación, sino el haber trabajado en un determinado grupo profesional hasta una fecha concreta, que da lugar al nacimiento de un derecho económico que se liquidará con posterioridad mientras dure la situación de jubilación. Así, la liquidación económica del derecho se hace mes a mes complementando la pensión cobrada por el trabajador jubilado, pero que como ya se ha enunciado trae causa de hechos pasados.

Por tanto, el devengo del complemento no se produce en el momento del pago sino que ya se produjo con anterioridad (hasta la jubilación) por lo que debería haberse imputado a la cuenta del resultado económico-patrimonial de cada ejercicio como una provisión (al no poderse conocer exactamente el importe futuro a desembolsar ni la duración del mismo).

Tema distinto es la imputación presupuestaria que debe realizarse en los ejercicios en que se liquide el complemento dando lugar por tanto a un gasto presupuestario y que se está contabilizando correctamente.

En este punto, no procede modificar el informe.

Devolución de la paga extra

La propia alegación reconoce que se debería haber registrado la provisión ya en el ejercicio 2012, por lo que no existen dudas de que debería existir una provisión en el pasivo del balance de situación. Sin embargo, la Cámara de Cuentas no puede compartir el argumento de la alegación que, en síntesis, sostiene que como no se dotó la provisión en 2012 se mantiene el error en el balance de situación de 2016 por no alterar la cuenta del resultado económico-patrimonial, pudiéndose usar cuentas de resultados de ejercicios anteriores.

En este punto, no procede modificar el informe.

Prestaciones dependencia

Se alega que el importe estimado de gasto devengado por prestaciones de la dependencia no corresponde íntegramente a 2016 y deberían descontarse 5 millones de euros imputados a la cuenta 409.

Efectivamente, es posible que el gasto devengado al cierre del ejercicio 2017 se haya originado en parte en ejercicios anteriores a 2017, pero al igual que en el caso anterior, por esta razón no puede mantenerse la incorrección sin ajustar, máxime existiendo cuentas de resultados extraordinarios que permiten reflejar en la cuenta de resultados los resultados de ejercicios anteriores de forma separada.

Respecto del importe de 5 millones imputado a la cuenta 409 en el ejercicio 2017, la Cámara de Cuentas desconoce a qué se refiere la alegación, ya que la cuenta 409 del IASS recoge un saldo de solo 922.931,38 euros (ver página 34 del Tomo III de la Cuenta General) y ninguna partida se refiere a prestaciones por dependencia.

Por último, en los dos últimos párrafos de la alegación se pone de manifiesto que, como consecuencia de la gran desconcentración que existe en el registro de documentos contables, existe un riesgo de doble imputación de gastos (una en el momento de la provisión y otra en el momento del registro del gasto provisionado e imputación presupuestaria).

El control de las cuentas de provisiones, amortizaciones, periodificación de ingresos y gastos, devengo de intereses, etc., no es conveniente que se desconcentre. Estos apuntes son necesarios para reflejar correctamente la imagen fiel en los estados financieros y normalmente se contabilizan al cierre del ejercicio. El apunte contrario normalmente se efectúa al inicio del ejercicio siguiente (con lo que el riesgo queda eliminado), o bien, al cierre del ejercicio cuando se contabilizan las nuevas periodificaciones.

En este punto, por tanto, tampoco procede rectificar el informe.

En consecuencia, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

• **Alegación 8**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Intervención alega que la significativa reducción de la cuenta 409 no se debió exclusivamente a los recursos recibidos del FLA, sino también a otras medidas como:

- el incremento de los créditos presupuestados en el Salud
- la prolongación de la fecha de cierre del ejercicio en el Salud
- y las modificaciones presupuestarias realizadas a final del ejercicio 2016 y en los primeros meses del ejercicio 2017 con la finalidad de disponer de créditos en el Salud para la imputación de facturas en el capítulo segundo.

La Cámara de Cuentas mantiene que la reducción de la cuenta 409 se debió fundamentalmente a los fondos recibidos del FLA. Sin estos fondos extraordinarios, para regularizar el saldo de la cuenta 409 se tendrían que haber consumido créditos del presupuesto de 2016.

Las medidas que se citan en la alegación sirvieron para no engrosar la cuenta 409, como había venido sucediendo en ejercicios pasados en los que el saldo de esta cuenta crecía cada año, debido a que se regularizaba el saldo antiguo de la cuenta 409 pero, a su vez, se incorporaban obligaciones contraídas en el ejercicio sin cobertura presupuestaria, por mayor importe que el saldo que se saneaba.

Aun así, en el ejercicio 2016 la cuenta 409 cerró con un saldo de 78 millones de euros (de los que 74 millones de euros eran por obligaciones generadas en el mismo ejercicio 2016). No obstante, la insuficiencia presupuestaria identificada por la Cámara de Cuentas en el ejercicio 2016 se reduce a 34 millones de euros (ver salvedad n.º 3 del apartado 5.2 del informe), dado que algunos de los gastos de la cuenta 409 están correctamente registrados en dicha cuenta y no procede su imputación presupuestaria endicho año.

En la segunda parte de la alegación se describen las medidas de control interno adoptadas para incorporar la obligación de realizar actuaciones específicas para identificar en los departamentos y organismos la posible exis-

tencia de gastos pendientes de aplicar a presupuesto sin registrar, como establece el Acuerdo 4/2013, de 27 de junio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Conviene aclarar, no obstante, que estas medidas se han adoptado en el ejercicio 2018 y el ejercicio fiscalizado es 2016.

En conclusión, se acepta parcialmente la alegación y se modifica el párrafo del informe.

• **Alegación 9**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Intervención General considera que en los ejercicios 2013 y 2014 se deberían haber contabilizado las obligaciones derivadas del convenio para la financiación del tranvía de Zaragoza (25 millones de euros). Sin embargo, a la vista de los informes posteriores sobre la liquidación final de la deuda del tranvía, «no se consideró pertinente la dotación de la provisión en los importes citados por la Cámara de Cuentas», habida cuenta que la liquidación final reconocía una deuda inferior en 6,929 millones de euros a la ya registrada por la Administración de la CA.

La Cámara de Cuentas, en anteriores informes de fiscalización, sostuvo que debería regularizarse la situación de los pagos pendientes derivados de los compromisos asumidos con el Ayuntamiento de Zaragoza para la financiación de la línea del tranvía Norte-Sur, tal como recomendó el Tribunal de Cuentas, salvo que llegara a quedar justificada la pérdida por el Ayuntamiento del derecho de cobro de las aportaciones financieras comprometidas en el convenio. Así, mientras no se produjera la liquidación definitiva de las obligaciones derivadas del convenio, esta contingencia debería mostrarse en el pasivo del balance en la cuenta 409, Acreedores por obligaciones pendientes de imputar a presupuesto, o bien, mediante una provisión de riesgos y gastos.

Efectivamente, el importe de la liquidación final se determinó una vez cerrada la Cuenta General de 2016 y rendida a la Cámara de Cuentas:

- el Informe-propuesta de liquidación definitiva del Convenio de 27 de junio de 2017 fue suscrito por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública y el Director General de Contratación, Patrimonio y Organización con fecha 5 de julio de 2017
- el informe de la Intervención General de la Administración de la CA se emitió con fecha 15 de noviembre de 2017.

Por lo tanto, al cierre del ejercicio 2016 y hasta la rendición de la Cuenta General, debería haberse mostrado este pasivo como una cuenta acreedora (cuenta 409 o 411), como ha venido recomendando la Cámara de Cuentas en anteriores informes de fiscalización. Sin embargo, durante la elaboración de este informe de fiscalización la Cámara de Cuentas conoció un hecho posterior relevante (el recurso del Ayuntamiento de Zaragoza contra la liquidación final aprobada por el Gobierno) que ha influido decisivamente para que en este momento haya considerado más adecuado presentar esta contingencia mediante una provisión para riesgos y gastos, en tanto se mantenga la incertidumbre sobre la cuantía final a pagar.

En consecuencia, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

• **Alegación 10**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La definición dada por la intervención sobre el remanente de tesorería en su escrito de alegaciones es incorrecta ya que el remanente de tesorería no es una magnitud que cuantifica el excedente o déficit de financiación a corto plazo.

Esta referencia al corto plazo no aparece en ninguna definición legal del remanente; así, el PGCP lo define como un «recurso presupuestario obtenido, con carácter general, por la acumulación de los resultados presupuestarios de los ejercicios anteriores y del ejercicio que se cierra».

Adicionalmente, el propio Manual de Contabilidad Pública del Instituto de Estudios Fiscales al que hace referencia la alegación expresamente señala que las cuentas 180 y 185, referentes a fianzas y depósitos recibidos, serán incluidas como obligaciones pendientes de pago a efectos del cálculo del remanente de tesorería.

En consecuencia, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 11**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Son observaciones y aclaraciones que no alteran el contenido del informe.
No procede modificar el informe.

- **Alegación 12**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación matiza que el cumplimiento de la sostenibilidad financiera no se verifica mediante un objetivo anual, sino que la normativa establece un indicador mensual.

Efectivamente, se trata de un indicador mensual cuya evolución a lo largo del ejercicio 2016 se recoge gráficamente en la página 96 del memorando. En dicho gráfico se observa que el PMP ha pasado de 76 días en enero a 17-18 días a partir del mes de julio. Sin embargo, en la salvedad se presenta el dato medio anual, tal como ha venido recogiendo en informes anteriores, aunque advirtiendo del cumplimiento de los plazos legales a partir del mes de julio.

Respecto del cumplimiento de la normativa de morosidad de la Ley 3/2004, la CA incumplió durante todo el ejercicio 2016 el plazo de pago de 30 días, excepto en el mes de julio. De acuerdo con los datos comunicados al MINHAP por la propia CA en el mes de diciembre, el PMP de pago de los últimos 12 meses fue 94 días en gasto corriente y de 50 días en inversión. Estos son los datos que se indican en la salvedad, que se han considerado más apropiados para reflejar la media anual.

Se acepta la alegación y se modifica el párrafo del informe.

- **Alegación 13**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Intervención General reconoce que no se ha incluido en ningún apartado de la Memoria de la Cuenta General información detallada sobre la situación patrimonial de la Comunidad Autónoma, si bien advierte que las normas contables no obligan a presentar este tipo de información en las cuentas anuales y considera un juicio de valor subjetivo considerar esta omisión como una incorrección.

Al respecto, cabe señalar que el Plan General de Contabilidad Pública de la CA de Aragón de 1994 establece en su Cuarta Parte, Cuentas Anuales, Punto 1, Normas de elaboración de las cuentas anuales, que la Memoria «completa, amplía y comenta la información contenida en el resto de estados financieros que integran las cuentas anuales» y que «el modelo incluido contiene la información mínima a cumplimentar debiéndose indicar cualquier otra información no incluida en el modelo de la memoria que sea necesaria para facilitar la comprensión de las cuentas anuales objeto de presentación, con el fin de que las mismas reflejen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico patrimonial y de la ejecución del Presupuesto de la entidad».

Por tanto, no parece suficiente, como las alegaciones pretenden, que, con los medios disponibles y la situación patrimonial en la que se encontraba en ese año la Comunidad Autónoma, la información de la Memoria de la Cuenta General se refiera únicamente al contenido mínimo previsto para este documento de las cuentas anuales en el PGCPA, sin ofrecer información complementaria sobre la situación de desequilibrio económico-patrimonial existente y las medidas para su restablecimiento.

Corroborando este criterio, de las normas contables se desprende que no informar de forma clara y detallada sobre la situación económico-patrimonial constituye una incorrección en la presentación de los estados financieros. En concreto, el propio PGCPA establece que «la contabilidad pública debe satisfacer a los distintos destinatarios, suministrando la información con la estructura y en el momento preciso», para lo cual debe cumplir, entre otros, con el requisito de la claridad que, literalmente, consiste en que «la información contable debe ser mostrada en términos claros y asequibles, con el fin de asegurar, dentro de lo posible, la adecuada utilización de la misma por parte de sus diferentes destinatarios, los cuales no tienen por qué ser especialistas en materia contable».

En consecuencia, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

• **Alegación 14**
Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación reproduce los mismos argumentos que ya se pusieron de manifiesto por el Gobierno de Aragón frente a anteriores informes de fiscalización de la Cuenta General relativos a que el principio de devengo no resulta aplicable a los estados presupuestarios de la Cuenta General.

La Cámara de Cuentas mantiene el criterio fiscal que ha sostenido de forma constante y motivada en anteriores informes pues considera que, aunque el principio de devengo no sea de aplicación estricta en la contabilidad presupuestaria y que puedan existir gastos que se deslicen de un ejercicio a otro, el grueso de la ejecución presupuestaria normalmente tenderá a aproximarse a la regla del devengo, en consonancia con los principios legales de naturaleza presupuestaria de temporalidad (anualidad), universalidad (integridad de la totalidad de gastos e ingresos), equilibrio y especialidad, reconocidos en los artículos 32 a 35 del TRLHCA. En este sentido, el artículo 33 TRLHCA es suficientemente elocuente al establecer que «el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él serán imputados:

b) Las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre del correspondiente ejercicio, como consecuencia de adquisiciones, obras, servicios, prestaciones u otro tipo de gastos realizados dentro del año natural y con cargo a los respectivos créditos.

Por ello, la conclusión se recoge en el apartado 7 del informe «Otros asuntos que no afectan a la opinión financiera y de cumplimiento de legalidad», por ser un asunto relevante, no un incumplimiento de legalidad.

En conclusión, no se modifica el informe.

• **Alegación 15**
Contestación de la Cámara de Cuentas

Se formulan varias alegaciones a las conclusiones sobre modificaciones presupuestarias del memorando de fiscalización (apartado 3.3). En este sentido procede aclarar que el memorando es un documento interno de trabajo de la Cámara de Cuentas que no forma parte del informe de fiscalización. Se proporciona a la entidad junto con el informe con la única finalidad de que disponga de información más completa para que sobre el trabajo realizado por la Cámara de Cuentas, pero no es un documento sobre el que quepa formular alegaciones, que deben referirse necesariamente al contenido del informe de fiscalización. No obstante, habiéndose recibido en el trámite de audiencia alegaciones sobre distintos aspectos del memorando, la Cámara de Cuentas ha considerado procedente analizarlas por una elemental consideración a la entidad que ha visto conveniente formularlas para la mejor defensa de sus intereses.

1. En primer lugar, se alega que la Memoria de la Cuenta General incluye la información sobre las transferencias de crédito y gestión unificada.

Sin embargo, la Cámara de Cuentas comprobó que los datos no son correctos. El cuadro de la página 487 del Tomo I de la Cuenta General presenta transferencias de crédito por importe de 64.554 miles de euros y de gestión unificada por 1.209 miles de euros. Sin embargo, los datos correctos de transferencias de crédito tramitadas en 2016 fueron 65.016 miles de euros y de gestión unificada a 24.261 miles de euros.

2. El segundo párrafo de la alegación indica que el suplemento de crédito aprobado por la Ley 7/2016, de 20 de octubre, financiado con mayores ingresos derivados de la liquidación definitiva de las entregas a cuenta de 2014, **no incumple** el punto 2.a de la Orden Ministerial PRE/710/2016, dado que no supone un **aumento neto del gasto no financiero**.

El problema reside en que no existe una definición clara en la normativa de referencia sobre qué debe entenderse por **«aumento neto de gasto no financiero»**. En la alegación, parece deducirse que la Intervención interpreta que dicho concepto se refiere a **«déficit no financiero»**, es decir, deducidos los ingresos no financieros de los gastos no financieros.

Revisada la normativa, parece razonable interpretar que la Orden Ministerial PRE/710/2016 haga referencia al concepto de **gasto computable**, tal como se define en la Guía para la determinación de la Regla de Gasto para las Comunidades Autónomas. Dicho concepto integra los gastos no financieros excluidos los montantes siguientes:

- Intereses
- Gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE
- Gasto financiado con fondos finalistas de otras Administraciones públicas

- Transferencias vinculadas a los sistemas de financiación

3. El tercer párrafo de la alegación señala que la utilización de fondos FLA para financiar partidas de gasto de tributos u otros gastos no previstos en la norma del citado fondo se realizó previa consulta al Ministerio. Sin embargo, no se aporta la respuesta del Ministerio en fase de alegaciones.

En conclusión, se acepta la segunda parte de la alegación y se suprime el párrafo del memorando del informe.

- **Alegaciones 16, 17, 18, 19 y 20**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Las alegaciones recogen justificaciones y aclaraciones que no modifican el informe.

- **Alegación 21**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones sobre los retrasos en el registro de altas y bajas de inmovilizado.

En cuanto a la alegación relativa al «Centro de producción audiovisual» adscrito a CARTV, se justifica la decisión de contabilizar la adscripción por el valor catastral en lugar del valor neto contable porque se adaptaba mejor a la realidad.

El Plan de Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Aragón señala que los bienes entregados en adscripción se cargarán por su valor neto contable.

Se acepta parcialmente la alegación y se corrige el párrafo del memorando:

- **Alegación 22**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Son observaciones y aclaraciones que no alteran el contenido del informe.

- **Alegación 23**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación pone de manifiesto que la redacción de la salvedad induce a confusión y parece desprenderse que un mismo órgano de contratación ha fraccionado contratos por importe de 8 millones de euros.

Se admite la alegación y se modifica el informe para dejar claro que son varios los órganos de contratación que acumulan facturas de pequeña cuantía con idéntico objeto que sumadas exceden del importe del contrato menor. El detalle por órgano gestor ya constaba en la página 126 del memorando de fiscalización (apartado 6.1).

Respecto de lo señalado al final de la alegación sobre la necesidad de realizar un análisis más detallado y en profundidad de las facturas para plasmar una conclusión más sólida, conviene advertir que con los medios disponibles en la Cámara de Cuentas no es posible realizar este trabajo.

Para alcanzar esta conclusión se ha partido de la información sobre contratos menores que figura en el portal de transparencia que en 2016 incluye 5.207 contratos menores de 1.332 adjudicatarios que totalizan 26,78 millones de euros. La información del portal de transparencia sobre contratos menores es muy limitada y solo recoge los siguientes datos:

- Órgano de contratación
- Objeto del contrato menor
- Adjudicatario
- Importe de la factura

La Cámara de Cuentas ha realizado un tratamiento global de estos datos para analizarlos por órgano de contratación, adjudicatario y objeto. En este análisis se han identificado 166 adjudicatarios que han emitido dos o más facturas de importe inferior al umbral de los contratos menores por prestaciones que parecen corresponder a un mismo objeto contractual y cuyo importe acumulado superan los importes del contrato menor.

De los 5.207 contratos menores que constan en el portal de transparencia y totalizan 26,78 millones de euros, 1.527 contratos menores por valor de 8,42 millones de euros se encuentran en esta situación, tal como se observa en el cuadro siguiente.

La Cámara de Cuenta advierte del riesgo identificado para que se adopten las medidas oportunas, dado que el importe agregado es significativo. Por ello, la conclusión se redacta en términos «riesgo de posibles fraccionamientos», en tanto que es necesario un análisis más profundo, aunque la mayoría de los supuestos no dejan lugar a dudas (como algunos suministros y servicios prestados mensualmente).

ENTIDAD	N.º adjudicatarios	N.º contratos menores	IMPORTE ACUMULADO (miles €)
Total Admón. CA	109	1.135	5.582
Dpto. Desarrollo Rural y Sostenibilidad	33	239	1.276
Dpto. Educación, Cultura y Deporte	18	218	778
Dpto. Presidencia	29	442	2.124
Dpto. Vertebr. del Territorio, Movilidad y Vivienda	8	31	462
Dpto. Hacienda y Administración Pública	11	128	600
Dpto. Sanidad	8	64	266
Dpto. Ciudadanía y Derechos Sociales	1	10	32
Dpto. Economía, Industria y Empleo	1	3	44
Total Organismos autónomos	57	392	2.840
SALUD	35	133	1.967
IASS	9	140	369
INAEM	3	11	91
IAM	7	92	257
IAJ	3	16	156
TOTAL RIESGO FRACCIONAMIENTO	166	1.527	8.422
Total contratos menores 2016 (*)	1.332	5.207	26.782

(*) Fuente: Portal de transparencia del Gobierno de Aragón (información sobre contratos menores 2016).

En conclusión, se admite la alegación, se modifica el párrafo del informe y del memorando y se incorpora un cuadro aclaratorio en la salvedad.

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO
SERVICIO DE GESTIÓN ECONÓMICA Y CONTRATACIÓN

• **Alegación 24**
Contestación de la Cámara de Cuentas

Analizada la información facilitada en fase de alegaciones, se comprueba que la prórroga del contrato servicio de telecomunicaciones, lote 2 está incluida dentro del expediente n.º 104/PL, por importe de 8.370.517,85 €, relativo a la prórroga del acuerdo marco para la contratación centralizada de los servicios de telecomunicaciones con destino a los departamentos y organismos públicos, sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios.

Ha quedado acreditado con la documentación que acompaña a la alegación que este expediente fue autorizado por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón con fecha 11 de julio de 2016.

En conclusión, se acepta la alegación y se modifica el memorando del informe suprimiendo la incidencia en el apartado correspondiente.

DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO

• **Alegación 25** **Contestación de la Cámara de Cuentas**

La alegación se centra en la salvedad sobre la existencia de «posibles fraccionamientos» en varios órganos de contratación, entre ellos, el Departamento de Presidencia.

De los 728 contratos menores formalizados en 2016 por el Departamento de Presidencia que constan en el portal de transparencia, cuyo importe agregado asciende a 3,28 millones de euros (no 3.284 millones de euros como señalan en su alegación), la Cámara de Cuentas ha identificado «posibles» fraccionamientos de contratos en 438 de ellos, cuyo importe agregado asciende a 2,124 millones de euros (ver cuadro de la página 126 del memorando de fiscalización).

La alegación se centra en que la mayoría de estos contratos son contratos de difusión publicitaria, es decir, concertados directamente con los medios de comunicación, para los que no puede hablarse de «fraccionamiento» puesto que se trata de objetos distintos y se han adjudicado mediante un reparto con criterios objetivos que fueron fijados en el Plan de Medios de cada campaña de acuerdo con la Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre actividad publicitaria de las Administraciones Públicas.

En cuanto al alcance de la prueba realizada, la Cámara de Cuentas se remite a las observaciones realizadas por la Cámara de Cuentas en la alegación n.º 23. En esta prueba global solo se advierte del riesgo de existencia de fraccionamientos de contratos, por ello califica de «posibles» fraccionamientos, dado que no es factible analizar con detalle 1.500 contratos menores con la información disponible en el portal de transparencia.

Tampoco el Departamento de Presidencia indica en su alegación cuáles de los 438 contratos identificados por la Cámara de Cuentas (2,12 millones de euros) son los que estarían amparados por las especialidades de la actividad publicitaria. En su alegación solo se señala que el departamento dispuso en 2016 de 1.497.074,31 euros para gastos de divulgación y promoción, y «la mayor parte de los cuales se destinan a la inserción de publicidad mediante contratos de difusión publicitaria». La Cámara de Cuentas solo ha podido comprobar en fase de alegaciones que la ejecución presupuestaria en dicha partida presupuestaria (G/ 10010/1211/226002/91002) fue de 1.484.524,85 euros. Tampoco se ha aportado el plan de medios en fase de alegaciones.

En conclusión, no se admite la alegación, aunque se incorpora una nota aclaratoria al cuadro de la página 126 del memorando.

• **Alegación 26** **Contestación de la Cámara de Cuentas**

Se alega que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares no impone la obligación de subrogación de personal, sino que informa sobre la subrogación, según lo que la empresa prestadora del servicio le indique. Todo ello en base a una recomendación del TACRC de recabar información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la posible subrogación.

La alegación recoge los siguientes argumentos para incluir la subrogación en el pliego:

- existía una apariencia razonable de subrogación
- el anterior adjudicatario (Securitas Seguridad España, S.A.) remitió diligentemente la información requerida sobre los contratos
- la obligación de subrogación no fue cuestionada por el nuevo adjudicatario (Ferrovia Servicios, S.A.).

La Cámara de Cuentas está de acuerdo con que deba anticiparse la información sobre los contratos en caso de una posible subrogación para preparar adecuadamente el expediente de contratación. Pero la obligación de subrogación debe estar recogida en una Ley o en un Convenio y, en este caso, no era así.

La falta de oposición del nuevo adjudicatario y la remisión de los datos por el antiguo prestatario del servicio no es fundamentación jurídica suficiente. El antiguo adjudicatario puede tener interés en la subrogación, puesto que reducirá sus costes laborales del personal que deja de prestar una actividad en la empresa y que, en ausencia de subrogación, tendría que reubicar o despedir (e indemnizar). El nuevo contratista siempre acepta las condiciones impuestas por el pliego al participar en una licitación de un contrato.

Además, la redacción del pliego parece imponer la obligación de subrogación. Así, el apartado 2.5.3.2 señala textualmente: «De conformidad con lo indicado en el punto P del Cuadro-Resumen, el adjudicatario **deberá** subrogarse como empleador en los contratos de trabajo cuyas condiciones se recogen en la documentación complementaria a este expediente...».

En conclusión, no se admite la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 27**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto de la justificación del presupuesto de licitación, se alega que el informe de 1/6/2016 del Jefe de Servicio de Seguridad y Protección Civil desglosa los costes salariales por categoría profesional y concepto retributivo, así como los costes de Seguridad Social.

Esto ya se indica así en el memorando de fiscalización. La incidencia que pone de manifiesto la Cámara de Cuentas es que no está documentado en el expediente que estos importes sean adecuados a mercado. Precisamente, al no existir convenio sectorial aplicable, es importante justificar estos importes con arreglo a alguna referencia.

En conclusión, no se admite la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 28**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto de la incidencia relativa a los criterios de adjudicación genéricos, se alega que sólo tenían una ponderación de 20 puntos sobre 100 y que el Tribunal General de la Unión Europea admite que el comité de evaluación de ofertas tenga cierta libertad en el desempeño de su tarea para estructurar su trabajo de examen y análisis de las ofertas presentadas (sentencia de 1 de febrero de 2018, asunto C-477/15).

Los criterios genéricos venían recogidos en el PCAP con la siguiente descripción:

- «Memoria explicativa del desarrollo de la ejecución del servicio de explotación operativa del Centro de Emergencias» (10 puntos), se valorará la claridad y exposición estructurada de las diferentes acciones en el desarrollo de la explotación del Centro de Emergencias 112.
- «Plan de Formación» (10 puntos), se valorará la realización de cursos en diferentes horarios para facilitar el acceso a los mismos. Asimismo, se valorarán aspectos de formación en resolución de conflictos y trabajo en equipo.

Estos criterios fueron desarrollados posteriormente en los siguientes subcriterios:

- **Criterio 1 (10 puntos):**
 - El desarrollo para la organización funcional y jerárquica del personal, su operatividad y establecer el procedimiento correspondiente para la relación entre la empresa y la Dirección del Contrato.
 - El desarrollo de la promoción profesional y de igualdad
 - El proceso de selección, estabilidad, sustitución y refuerzo del personal.
 - Las medidas destinadas a promover la igualdad y la conciliación de la vida personal y laboral
 - El sistema de evaluación y calidad del servicio
 - El plan de riesgos laborales
 - El plan de transición
- **Criterio 2 (10 puntos)**
 - Diferenciación de diferentes fases de formación: inicial, continua y específica.
 - Los temas de formación valorando la diversidad y en especial los temas de resolución de conflictos y trabajo en equipo.
 - Formación singularizada por categorías profesionales.

La Resolución 181/2016 del TACRC mencionada en la alegación señala que el nivel de descripción en la delimitación del criterio debe permitir un conocimiento claro de lo que se valora con tal criterio y advierte que hay dos formas: o una ponderación precisa o una descripción del criterio lo suficientemente exhaustiva.

Respecto de la utilización de subcriterios de valoración en el informe técnico, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, en su informe 1/2011, de 12 de enero, se remite a los Fundamentos de Derecho de la Sentencia del TJUE, de 24 de noviembre de 2008 (asunto Alexandroupulis), que recoge la doctrina ya reiterada que sostiene que una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas, no puede aplicar

reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores. Y ello porque el principio de igualdad de trato comporta, también, una obligación de transparencia y, dicha obligación, «exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa a los mismos».

En conclusión, no se admite la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 29**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se alega que la falta de operadores durante los días 25, 29 y 31 de agosto no se consideró cumplimiento defectuoso porque no generó mal funcionamiento del centro, ya que se cubrió con una mayor dedicación del resto de operadores.

Al igual que ocurre en la alegación n.º 38, la Cámara de Cuentas recomienda incluir en el PCAP las circunstancias que puedan eximir parcial o totalmente la aplicación de las penalidades para reducir la discrecionalidad en la decisión de aplicarlas.

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En conclusión, no se admite la alegación y no se modifica el informe

- **Alegación 30**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Son observaciones y aclaraciones que no alteran el contenido del informe.

- **Alegación 31**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Son observaciones y aclaraciones que no alteran el contenido del informe.

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO

- **Alegación 32**

Contestación de la Cámara de Cuentas

En la alegación se indica que el valor de adquisición del activo «Feria de Muestras de Zaragoza» debería ser de 22 millones: 11 millones correspondiente a la participación inicial de DGA (38,155%) y 11 millones con la ampliación de su participación en 2015 (21,32%).

Sin embargo, en el inventario el activo «Feria de Muestras de Zaragoza» figura registrado por un valor de coste de 107 millones de euros, aunque está amortizado al 100 % como se deja constancia en el informe.

La alegación no explica la diferencia entre los valores de coste

En conclusión, se mantiene la incidencia en el informe, aunque se modifica la redacción en el memorando del informe.

- **Alegación 33**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto del análisis sobre contratos menores y la identificación de «posibles fraccionamientos», se alega que los contratos menores formalizados por el departamento fueron 14 y no 51 como se expresa en la página 126 del memorando.

Como se ha explicado en la alegación n.º 23, la información sobre contratación menor la ha extraído la Cámara de Cuentas directamente del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, que relaciona un total de 51 contratos menores del Departamento de Economía, Industria y Empleo (197 miles de euros en 2016). En dicha relación se incluyen los 14 contratos menores que se adjuntan en el escrito de alegaciones. La Cámara de Cuentas desconoce las razones de las diferencias en la información de una y otra fuente, ambas de la propia Administración autonómica.

Analizados los objetos de los 51 contratos (con el alcance que se indica en la alegación n.º 23), se han identificado 3 contratos en los que se aprecia un posible fraccionamiento:

OBJETO CONTRATO MENOR	ADJUDICATARIO	IMPORTE
ELAB. PREV.MACROECON.2ºP.	UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	10.889,38
ELAB.PREV.C.MACROECONOM.	UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	10.889,40
ELAB.PREV. CUADRO MACROECONÓMICO ARAGÓN	UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	21.778,79
Total «posible fraccionamiento»		43.557,57

En conclusión, no se admite la alegación y no se modifica el informe.

DEPARTAMENTO DE INNOVACIÓN, INVESTIGACIÓN Y UNIVERSIDAD

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGROALIMENTARIA DE ARAGÓN (CITA)

• **Alegación 34** **Contestación de la Cámara de Cuentas**

Respecto a la estimación del volumen de contratos no comunicados a la Cámara de Cuentas y sin publicidad adecuada, por importe de 4 millones de euros, la entidad alega lo siguiente:

- No consta en el memorando el detalle de los contratos no comunicados.
- La mayor parte del gasto contractual imputado al capítulo 6 estaba excluido de la aplicación de la normativa de contratación del sector público, al estar destinado al desarrollo de proyectos de investigación financiados con subvenciones obtenidas a través de un procedimientos de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1 q) de la LCSP.

La Cámara de Cuentas aclara que no es posible remitir el detalle de los contratos no comunicados. El cálculo del importe de los 4 millones de euros se ha realizado mediante una prueba analítica global de cruce de las obligaciones reconocidas por el CITA en los capítulos 2 y 6 con los datos de las relaciones anuales de contratos (del ejercicio 2016 y anteriores) y la información sobre contratos menores del portal de transparencia. De dicha prueba se obtiene que existen gastos contractuales por un importe acumulado de 4 millones de euros que no consta en ninguna de las dos fuentes de información. Por lo tanto, el detalle de los gastos lo deberá determinar la entidad fiscalizada y corresponderá con todas aquellas obligaciones reconocidas netas que no están vinculadas a un contrato mayor (rendido a la Cámara de Cuentas) o menor (publicado en el portal de transparencia).

Respecto a la segunda parte de la alegación, efectivamente la Cámara de Cuentas ha comprobado que el gasto ejecutado en capítulo 6 que se ha imputado a aplicaciones presupuestarias que cuentan con financiación afectada a proyectos de investigación asciende precisamente a 4 millones de euros. Pero esta circunstancia no exime a la entidad de sus obligaciones de publicidad en el portal de transparencia.

En conclusión, se acepta parcialmente la alegación y se matiza la incidencia del informe incorporando una nota al pie del cuadro.

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ARAGÓN (ITA)

• **Alegación 35** **Contestación de la Cámara de Cuentas**

El Instituto Tecnológico de Aragón indica que no presenta alegaciones, pero desea aclarar, respecto de la provisión para riesgos y gastos del apartado 4.5 del memorando, que el litigio en curso de cuantía superior a 1 millón de euros ha sido calificado como de riesgo remoto por los auditores privados.

Al respecto, conviene destacar que ese riesgo se ha calificado de la misma forma por la Cámara de Cuentas y, por ello, el importe de la provisión para riesgos y gastos calculada en el informe es 0.

No obstante, se deja constancia al pie del cuadro de esta circunstancia.

AGENCIA DE CALIDAD Y PROSPECTIVA UNIVERSITARIA DE ARAGÓN

• **Alegación 36**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Esta entidad de Derecho público expone que la mayoría de los cuadros económicos donde figura esta entidad se encuentran sin datos y solicita aclaración al respecto.

La razón de la ausencia de datos es consecuencia de la unidad monetaria adoptada en el informe para la presentación de los datos económico-financieros (ver apartado 1.3 sobre unidad monetaria): «las cantidades monetarias se expresan generalmente en **millones de euros**, excepto en el epígrafe correspondiente a la fiscalización de la contratación pública en el que se tratan en miles de euros y cuando así se señale específicamente».

El presupuesto de ACPUA se aprobó con unos créditos iniciales de 527.807,58 euros y las ORN fueron 432.962,87 euros, por lo tanto, la mayoría de los datos que se muestran en los cuadros del informe no reflejan ninguna cifra al no alcanzar 1 millón de euros.

Respecto del resto del informe, la entidad manifiesta su conformidad con el contenido del mismo.

En consecuencia, no se modifica el informe.

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO

• **Alegación 37**

Contestación de la Cámara de Cuentas

En la alegación se reconoce que en el informe de necesidad no existe un apartado específico relativo a la justificación de las mejores condiciones de eficiencia o economía que justifican el encargo de ejecución a un medio propio. Sin embargo, en el apartado «justificación e idoneidad» se recogen las siguientes justificaciones que lo fundamentan:

- Utilización de nuevas tarifas de Sarga que mejoran el coste que ha tenido hasta ahora la contratación con terceros.
- No sujeción al IVA de los encargos de ejecución a medios propios frente a la contratación con terceros.
- Imputación de un 5,5% de gastos generales, frente al 6 % de la imputación de contratos con terceros.

Respecto de la falta de informe de los servicios jurídicos de la CA sobre la utilización del encargo de ejecución, se alega que la Intervención General de la CA no lo consideró tampoco necesario.

A la vista de las alegaciones, se comprueba que existe justificación suficiente en el informe de necesidad relativa a las mejores condiciones de eficiencia y economía. Sin embargo, no parece un argumento suficiente que la Intervención General de la CA no considerara necesario el informe de los servicios jurídicos de la CA sobre la utilización del encargo de ejecución.

En conclusión, se acepta la alegación y se elimina la salvedad del informe y del memorando de fiscalización y se mantiene la incidencia sobre la falta del informe de los Servicios Jurídicos sobre la utilización del encargo de ejecución, aunque se traslada al apartado 6.1.

• **Alegación 38**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto de la incidencia del contrato relativa a la «falta de concreción de las penalidades por ejecución deficiente», se alega que la causa fue sobrevenida y por ello se realizó el descuento correspondiente en factura, pero no se aplicó la penalidad prevista en el PCAP.

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe. Para reducir la discrecionalidad en la decisión de aplicar penalidades, deberían preverse en el PCAP las circunstancias que puedan eximir parcial o totalmente de las mismas, tal como se hizo para las «**penalidades por inoperatividad de aeronaves**», en las que el PCAP dispone que «cuando existan causas de fuerza mayor que puedan justificar la imposibilidad de reparar la avería o sustituir el aparato, la Dirección General de Gestión Forestal podrá eximir parcial o totalmente al adjudicatario de las penalidades señaladas».

Alguna precisión similar se podría incorporar para el resto de penalidades (ausencia de pilotos mecánicos, retrasos en la salida del medio aéreo, mal funcionamiento del sistema de seguimiento de flotas, etc.).

En conclusión, no se admite la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 39**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

Desde la Cámara de Cuentas se insiste en la necesidad de que el proceso de decisión sobre las condiciones bajo las cuales los helicópteros deben salir a volar no puede descansar exclusivamente en la profesionalidad y experiencia de los técnicos, sino que son necesarios unos parámetros que protocolicen y estandaricen la toma de decisiones, en aras de una mayor seguridad y homogeneidad.

En conclusión, no se admite la alegación y no se modifica el informe.

DEPARTAMENTO DE SANIDAD

SERVICIO ARAGONÉS DE SALUD (SALUD)

- **Alegación 40**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto a las limitaciones al alcance señaladas con los números 1, 2 y 4 del informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas, el ente auditado señala en su alegación su deseo de formular alegaciones para eliminar cualquier duda sobre la voluntad de colaboración del Salud en las tareas de control de las cuentas públicas.

En concreto, indica lo siguiente en relación con la limitación al alcance n.º 1: «Desde el Salud se facilitaron todos los datos, sin que en ningún momento y forma se haya intervenido para condicionar la respuesta por parte de la entidad receptora de la solicitud de información».

Las limitaciones al alcance del informe de la Cámara de Cuentas no cuestionan la voluntad de colaboración que, conviene destacar expresamente, ha sido plena y sin resquicios por parte del Salud, sino que son el instrumento por el que el auditor pone en conocimiento de los destinatarios del informe aquellos supuestos en los que no ha podido aplicar uno o varios procedimientos de auditoría (o estos no pueden practicarse en su totalidad) y que son necesarios para la obtención de evidencia de auditoría.

En este caso, tres entidades financieras no han respondido a las solicitudes de información sobre saldos del Salud, por lo que no se ha podido obtener evidencia suficiente en el área de tesorería respecto de los saldos de estas tres entidades.

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

- **Alegación 41**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto a la limitación al alcance n.º 2, alega el Salud que los datos de las aplicaciones informáticas Farmatools y SERPA no pueden conciliarse de forma simple, dado que la conexión entre ambos sistemas no abarca todas las transacciones. Además, existen conciliaciones que resultan imposibles dado que existen facturas que incluyen, además de los fármacos objeto de la conciliación, otros distintos incluidos en el mismo periodo de entrega.

La Cámara de Cuentas ha tenido en cuenta todos los fármacos suministrados por un mismo proveedor (a partir de la información proporcionada por el servicio de farmacia). Por lo tanto, la conciliación entre los datos de ambas aplicaciones debería poderse realizar.

En realidad, esta alegación reproduce los mismos argumentos de la alegación n.º 2 de la Intervención General, por lo que la Cámara se remite a la contestación anteriormente dada a la Intervención. A la Cámara de Cuentas le interesa resaltar ahora que las diferencias que han surgido son significativas y superan el umbral de materialidad fijado en las directrices técnicas para esta fiscalización. Tampoco ha sido posible conciliar los datos de una muestra muy reducida de medicamentos sobre los que se disponía de abundante información de distintas fuentes.

Por lo tanto, los auditores no han podido concluir con una seguridad razonable sobre la compra de medicamentos a partir de las pruebas realizadas.

En consecuencia, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

• **Alegación 42**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto a la limitación al alcance n.º 3, la alegación recoge la secuencia de correos electrónicos en los que se solicita la información relativa a los procedimientos alternativos de auditoría para los proveedores que no habían respondido a la circularización:

- 14/11/2017: Primer requerimiento de la documentación a aportar.
- 6/2/2018: Segundo requerimiento de la documentación pendiente (7 proveedores cuyo saldo agregado asciende a 2,23 millones de euros).

En contestación a este correo, el Salud solicitó a la Cámara de Cuentas que indicara el centro gestor al que correspondían las facturas de estos proveedores, lo cual resultaba imposible para la Cámara de Cuentas. La composición del saldo acreedor a 31/12/2016 para la prueba de circularización fue elaborada por el Salud y, lógicamente, es el este organismo quien debe identificar el centro gestor responsable a partir de la referencia con la que codifica sus propias facturas.

Ante la imposibilidad de obtener evidencia adecuada y suficiente respecto de estos saldos, la Cámara de Cuentas los tiene que tratar como una limitación al alcance.

No obstante, en la reunión final de presentación de los resultados del informe, previa a la emisión del anteproyecto de fiscalización, se volvió a reiterar esta incidencia y se remitió un correo electrónico a la Interventora General (28/02/2018) con el detalle de la información solicitada y no recibida, sin que se llegaran a aportar nuevos datos.

En fase de alegaciones, el Salud ha conseguido identificar el centro gestor responsable de todas las facturas y ha remitido la documentación que había sido solicitada en el mes de noviembre. Analizada la documentación en fase de alegaciones, se comprueba su corrección y, de forma excepcional (puesto que las restricciones efectivamente han existido durante todo el tiempo que ha estado abierta la fiscalización), la Cámara de Cuentas ha decidido eliminar la limitación al alcance en informe final.

En consecuencia, se acepta la alegación y se modifica el informe.

• **Alegación 43**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

• **Alegación 44**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En relación con la resolución de un contrato adjudicado centralizadamente por INGESA (ETANERCEPT) como consecuencia de la aparición de un sustituto biosimilar, que el Salud siguió comercializando con el adjudicatario del contrato resuelto, se alega:

- Que no está probado científicamente que los productos sean totalmente sustituibles en pacientes que ya venían siendo tratados con uno de ellos.
- Que no conviene promover una licitación inmediatamente después porque ello excluiría la posibilidad de que un segundo o ulterior producto pueda ser comercializado.

Esto ocurre en todos los sectores en los que la innovación técnica va mejorando la calidad o las prestaciones de determinados productos. Por ello, conviene que los plazos de estos contratos no sean largos para facilitar el cambio de adjudicatario ante una mejora en la oferta del mercado.

Respecto de la propuesta que se realiza al final de la alegación sobre la razonabilidad de efectuar una adjudicación múltiple a medida que van apareciendo en el mercado los distintos biosimilares y establecer políticas de compra que tiendan a la elección preferente del producto de menor precio, supuesta la igual calidad técnica, la Cámara de Cuentas está de acuerdo con ella siempre que respete la normativa de contratación pública y se respeten los principios básicos de publicidad, concurrencia, igualdad de trato y transparencia.

En consecuencia, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 45**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

- **Alegación 46**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

- **Alegación 47**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto del análisis del plazo de formalización de los contratos, la alegación del Salud discrepa de la conclusión alcanzada por la Cámara de Cuentas sobre la similitud de los plazos de tramitación de los procedimientos de urgencia (215 días) y ordinarios (214 días), lo que pone de manifiesto que el procedimiento de urgencia no es lo suficientemente operativo.

La conclusión de la Cámara de Cuentas se obtiene tras la fiscalización de una muestra de 25 contratos (apartado 6.2.1.3 del memorando), entre los que había solo 6 contratos del Salud y ninguno de ellos se tramitó mediante el procedimiento de urgencia. Es, por tanto, una conclusión solo predicable de estos 25 contratos, circunscrita limitada a ellos, no generalizable. Por estas razones, la alegación del Salud, que seguramente está debidamente motivada en sus indicadores de gestión, no puede ser eficaz para modificar las conclusiones del informe, puesto que no están basadas en contratos del organismo.

En consecuencia, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 48**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En consecuencia, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 49**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación discrepa respecto a que estas retribuciones no estén reguladas, señalando que se abonan en concepto de productividad variable, y que esta retribución complementaria se encuentra efectivamente regulada en el art. 43.2.c de la Ley del Estatuto Marco del personal estatutario. También señala que, en los contratos de gestión de cada gerencia de sector, se establece una bolsa de incentivos a cuenta para proceder a su pago.

El artículo mencionado en la alegación regula sobre el complemento de productividad que retribuye el especial rendimiento y no el trabajo realizado fuera de la jornada por lo que no se puede entender comprendido en él. No obstante la alegación aporta un nuevo elemento de análisis al determinar que si bien los conceptos retributivos en nómina SHIRGA se califican como alargamiento de jornada, se tratan de pagos de productividad. En fase de alegaciones se ha procedido a analizar la partida presupuestaria de imputación y de los 2,7 millones de euros, 1,4 efectivamente se imputan presupuestariamente al concepto correspondiente al complemento de productividad. En

consecuencia y ante la falta de mayor evidencia se decide modificar el párrafo del informe, si bien la Cámara de Cuentas considera que existe un riesgo en esta área que podría ser objeto de análisis específico en futuras fiscalizaciones.

Si bien no lo menciona la alegación, el art. 49 de la Ley del Estatuto Marco limita la jornada especial del personal estatutario, que podrá ser de hasta 150 horas anuales sobre la jornada máxima que deba cumplir (ordinaria y/o complementaria). Entendiendo que los supuestos de prolongación y alargamiento de jornada se refieren a esta jornada especial, lo lógico sería que dichas cuantías estuvieran fijadas de antemano al igual que sucede con otros complementos pagados como productividad variable al personal del Salud, como por ejemplo el autoconcierto (Resolución de 16 de mayo de 2008, publicada en el BOA de 3 de junio), o la extracción de tejidos humanos (Resolución de 5 de mayo de 2009). Además, estas retribuciones deberían aprobarse por el Gobierno de Aragón (que es el competente para fijar retribuciones) y no por los gerentes de sector, a fin de evitar tratamientos distintos para prestaciones equivalentes entre empleados (es decir, que dos trabajadores que prestasen una misma jornada adicional en un puesto similar pudieran percibir cuantías diferentes).

Por otra parte, no puede admitirse que la mera existencia de personal supervisor pueda sustituir a los mecanismos de control horario, pues ambos son complementarios y coexisten en numerosas organizaciones públicas (entre otras, en la propia Diputación General de Aragón).

Las apreciaciones respecto al carácter fijo de la mayor parte del complemento de productividad no modifican lo expresado en el informe, ya que se limitan a señalar la cobertura legal para su aplicación, sin cuestionar que su percepción fija entre en contradicción con la naturaleza variable del complemento de productividad.

En lo referente a plantillas orgánicas, su publicación en el portal de transparencia no exime del deber de publicirlas en el BOA, ya que así lo exige el art. 5 del Decreto 115/2003, de 3 de junio, del Gobierno de Aragón.

Finalmente, la información de los trabajadores que figura en SIRHGA es suficiente para proceder al pago de la nómina pero no es completa (como se ha tenido ocasión de comprobar en la muestra de expedientes revisada, en la que ha sido necesario recurrir a la carpeta física del historial del empleado para comprobar el derecho a la percepción de determinados emolumentos).

En consecuencia, se acepta parcialmente la alegación y se modifica el informe para suprimir la observación de que las retribuciones por prolongación de jornada carecen de regulación legal.

INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA

• Alegación 50 **Contestación de la Cámara de Cuentas**

La entidad manifiesta su conformidad con la salvedad, pero aclara que ello no ha supuesto que no haya existido crédito adecuado y suficiente para atender los compromisos reales de 2016, como demuestra el hecho de que las obligaciones reconocidas han sido inferiores a los créditos iniciales previstos, «sin que haya quedado al final del ejercicio facturas pendientes de imputar a presupuesto».

Señala la entidad que el presupuesto «se ha adaptado a la realidad actual del contrato y no a sus previsiones iniciales, que han quedado desfasadas» como consecuencia de incumplimientos del concesionario, retrasos y otras modificaciones en la ejecución de los contratos. Es decir, que los compromisos plurianuales estaban valorados «con un criterio de prudencia adaptado a la situación real de los contratos» y a la estimación de la revisión de precios para una inflación más acorde con la realidad actual.

A nuestro juicio, la alegación aporta justificaciones o aclaraciones razonables que no acaban de desvirtuar la incidencia señalada en el informe, que es muy fácil de resumir: el IAA no tiene correctamente reflejados en la contabilidad, por su importe de adjudicación, los compromisos contraídos por los contratos que tiene formalizados.

No obstante, se modifica el informe para incorporar la siguiente matización en la salvedad n.º 6 del informe y en el memorando de fiscalización:

«No obstante, debido a los retrasos y modificaciones sufridos en la ejecución de algunos contratos, la liquidación presupuestaria real ha sido muy inferior a la anualidad contractualmente comprometida, y no se han producido insuficiencias de crédito, de forma que no ha quedado ninguna factura pendiente de imputar a presupuesto. De acuerdo con la normativa presupuestaria y de contratación aplicable, el Instituto debería haber reajustado las anualidades de estos contratos para adaptarlas a su real ejecución.»

- **Alegación 51**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad alega que con la modificación efectuada con la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se ha procedido a la elaboración de un inventario de bienes donde constan todas las fincas que, de acuerdo con los datos catastrales, son de titularidad del IAA.

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

- **Alegación 52**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto de la falta de constancia en contabilidad y en el inventario de activos de las EDAR construidas en régimen de concesión, se alega que se subsanará cuando se hayan inscrito los correspondientes terrenos.

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

- **Alegación 53**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Respecto a la infravaloración del inmovilizado de las EDAR construidas por la Administración de la Comunidad Autónoma, se alega que está en proceso de regularización. Actualmente se están instruyendo a favor del IAA las cesiones de terrenos efectuadas por los municipios para la construcción de las respectivas instalaciones de depuración y su alta se contabilizará una vez registradas las parcelas. Se detallan los activos ya regularizados en 2017.

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

- **Alegación 54**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad alega que no existen pasivos omitidos al cierre del ejercicio 2016 y que los gastos devengados por los servicios prestados de mantenimiento y explotación de depuradoras durante el mes de diciembre (facturados en el mes de enero) están provisionados en la cuenta 411, Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios, por importe de 3.697.648,44€, tal como recomendó la Cámara de Cuentas en anteriores informes de fiscalización.

Se comprueba el error en el informe y se propone la eliminación de la incidencia.

En conclusión, se acepta la alegación y se modifica el informe.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGROALIMENTARIA DE ARAGÓN (CITA)

- **Alegación 55**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Esta alegación se incluye también en el escrito del Departamento de Innovación, Investigación y Universidad (alegación n.º 34). Por lo tanto, se remite a las observaciones de la Cámara de Cuentas allí formuladas.

MEMORANDO DE FISCALIZACIÓN
CUENTA GENERAL
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
Ejercicio 2016

ÍNDICE

MEMORANDO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. EJERCICIO 2016

1. ANÁLISIS GLOBAL DE LA ENTIDAD CONSOLIDADA
2. RENDICIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
 - 2.1. Cumplimiento del plazo de rendición
 - 2.2. Análisis del perímetro de la Cuenta General
 - 2.3. Análisis de la información contenida en las cuentas anuales individuales que forman la Cuenta General
3. PRESUPUESTO CONSOLIDADO
 - 3.1. INTRODUCCIÓN
 - 3.1.1. Clasificación económica
 - 3.1.2. Clasificación orgánica
 - 3.1.3. Evolución ejercicios 2010-2016
 - 3.2. ANÁLISIS DE LA SUFICIENCIA DE CRÉDITO
 - 3.3. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS
 - 3.3.1. Análisis general
 - 3.3.2. Control de las Cortes de Aragón
 - 3.3.3. Fiscalización de una muestra de expedientes de modificación presupuestaria
 - 3.4. INGRESOS Y SISTEMA DE FINANCIACIÓN
 - 3.4.1. Introducción
 - 3.4.2. Anulaciones
 - 3.5. RESULTADO PRESUPUESTARIO
 - 3.6. REMANENTE DE TESORERÍA
 - 3.7. COMPROMISOS CON CARGO A PRESUPUESTOS FUTUROS (GASTOS PLURIANUALES)
 - 3.7.1. Administración de la C.A.
 - 3.7.2. Otras incorrecciones en el resto de entidades fiscalizadas
 - 3.7.3. Cumplimiento del control parlamentario (art. 4 LP)
4. BALANCE DE SITUACIÓN
 - 4.1. INMOVILIZADO NO FINANCIERO
 - 4.1.1. Seguimiento de incidencias de informes de ejercicios anteriores
 - 4.1.2. Fiscalización de altas y bajas del ejercicio 2016
 - 4.1.3. Análisis específico de la integridad y adecuación del inventario de inmovilizado
 - 4.2. INVERSIONES FINANCIERAS
 - 4.2.1. Inversiones financieras permanentes y provisión por depreciación
 - 4.2.2. Créditos a largo y corto plazo
 - 4.3. DEUDORES
 - 4.3.1. Deudores presupuestarios
 - 4.3.2. Deudores no presupuestarios
 - 4.4. TESORERÍA
 - 4.4.1. Situación general
 - 4.4.2. Partidas pendientes de aplicación
 - 4.5. PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS
 - 4.6. ENDEUDAMIENTO
 - 4.6.1. Situación general
 - 4.6.2. Altas del ejercicio/nuevo endeudamiento a largo plazo
 - 4.6.3. Endeudamiento con entidades de crédito
 - 4.6.4. Endeudamiento con el sector público
 - 4.6.5. Liquidaciones definitivas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009
 - 4.6.6. Emisiones de deuda pública
 - 4.6.7. Cuentas de crédito o necesidades de tesorería
 - 4.6.8. Avales y otras garantías

- 4.7. FIANZAS Y DEPÓSITOS 86
 - 4.7.1. Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo
 - 4.7.2. Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo
- 4.8. ACREEDORES A CORTO PLAZO
 - 4.8.1. Antigüedad de los acreedores presupuestarios y morosidad
 - 4.8.2. Circularización de acreedores presupuestarios
 - 4.8.3. Análisis de los pagos efectuados por el ICO a los acreedores
- 5. PERSONAL
 - 5.1. EFECTIVOS Y GASTO DE PERSONAL
 - 5.1.1. Administración de la CA
 - 5.1.2. Salud
 - 5.1.3. IASS
 - 5.2. REVISIÓN DE LA NORMATIVA
 - 5.2.1. Análisis de los conceptos retributivos y problemática
 - 5.2.2. Recuperación de la paga extraordinaria del ejercicio 2012
 - 5.2.3. Permisos y licencias
 - 5.2.4. Estructura retributiva
 - 5.3. ANÁLISIS ESPECÍFICOS
 - 5.3.1. Clases pasivas
 - 5.3.2. Complementos a las pensiones
 - 5.3.3. Corte de operaciones
- 6. CONTRATACIÓN PÚBLICA
 - 6.1. INFORMACIÓN CONTRACTUAL
 - 6.2. FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS
 - 6.2.1. Fiscalización de una muestra de 25 contratos
 - 6.2.2. Fiscalización de la contratación de inversiones efectuadas en diciembre de 2016
 - 6.3. FISCALIZACIÓN DEL GASTO EN TRANSPORTE
 - 6.3.1. Subvenciones del departamento vertebración del territorio, movilidad y vivienda
 - 6.3.2. Fiscalización de la contratación del transporte escolar
 - 6.4. FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL SALUD
 - 6.4.1. Farmacia hospitalaria
 - 6.4.2. Contratación de prótesis e implantes

1. LISIS GLOBAL DE LA ENTIDAD CONSOLIDADA

La Cámara de Cuentas ha elaborado un balance consolidado al 31 de diciembre de 2016 integrando las trece principales entidades administrativas de la CA que aplican el plan general de contabilidad pública y utilizan la plataforma corporativa de gestión económica SERPA (en adelante, entidades SERPA, que constituyen el ámbito subjetivo de la fiscalización). En el anexo 2 se detalla la aportación al consolidado de los distintos entes públicos.

ACTIVO consolidado (en millones de euros)	2016	2015	PASIVO consolidado (en millones de euros)	2016	2015
A) INMOVILIZADO	5.766	6.003	A) FONDOS PROPIOS	(2.940)	(2.307)
Inversiones destinadas al uso general	700	721	Patrimonio	1.526	1.534
Inmovilizaciones inmateriales	31	31	Resultados de ejercicios anteriores	(3.833)	(2.674)
Inmovilizaciones materiales	3.954	4.140	Resultados del ejercicio	(633)	(1.167)
Inversiones gestionadas	459	452	C) ACREEDORES A LARGO PLAZO	7.605	7.028
Inversiones financieras permanentes	622	659	Endeudamiento a l/p	7.463	6.887
B) GASTOS A DISTRIBUIR VARIOS EJERCICIOS	18	22	Fianzas y depósitos	142	141
C) ACTIVO CIRCULANTE	303	232	D) ACREEDORES A CORTO PLAZO	1.422	1.536
Existencias	6	6	Endeudamiento a c/p	662	673
Deudores	254	202	Acreedores	760	863
Tesorería	43	24	TOTAL PASIVO	6.087	6.257
TOTAL ACTIVO	6.087	6.257			

El balance de situación consolidado presenta unos fondos propios negativos de 2.940 millones de euros y un fondo de maniobra negativo de 1.119 millones de euros. Estos datos, unidos al elevado endeudamiento que alcanza los 8.125 millones de euros, ponen de manifiesto un grave desequilibrio patrimonial de la situación económica financiera de la CA.

El endeudamiento de una entidad pública supone trasladar a las generaciones futuras el gasto presupuestario actual, lo cual solo es admisible cuando este gasto se destine a inversiones de las que puedan hacer uso las generaciones presentes y futuras, pero no para financiar gasto corriente del ejercicio, por lo que el límite máximo del endeudamiento no debería superar la cifra de las inversiones en inmovilizado. La legislación española sobre endeudamiento público recoge los anteriores criterios y establece un límite anual al recurso al endeudamiento y una afectación de este recurso que solo puede destinarse a financiar exclusivamente gastos de inversión²⁶.

El balance consolidado refleja un endeudamiento superior al inmovilizado en 2.359 millones de euros. Adicionalmente, el remanente de tesorería consolidado negativo por 549 millones de euros pone de manifiesto las necesidades de endeudamiento actual pendientes de financiar. La suma de ambos coincide aproximadamente con los fondos propios negativos (2.908 millones de euros) que representan el gasto corriente por servicios ya prestados en el pasado cuya financiación se está trasladando a futuras generaciones.

Los fondos propios negativos 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, tal y como se detalla a continuación, para el ejercicio 2016 se ha cuantificado en 164 millones de euros (antes de las necesidades de reposición del inmovilizado de 120 millones de euros y de los costes financieros de la deuda acumulada de 180 millones de euros).

²⁶ Artículo 135. 3 de la Constitución, artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 14 LOFCA y artículo 97 TRLHCA.

La cuenta del resultado económico patrimonial consolidada (entes SERPA) del ejercicio 2015 presenta unas pérdidas de 633 millones de euros. En el anexo 3 se detalla la aportación al consolidado de los distintos entes públicos.

GASTOS	Ejercicio 2016	Ejercicio 2015	INGRESOS	Ejercicio 2016	Ejercicio 2015
Total	5.253	5.234	Total	4.621	4.067
APROVISIONAMIENTOS	494	546	INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA	3.267	3.058
Consumos	351	380	Ingresos tributarios	3.213	3.009
Otros gastos externos	143	166	Ingresos por ventas y prestación de servicios	54	49
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	2.686	2.793	OTROS INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA	28	27
Gastos de personal	2.024	1.955	Reintegros	6	10
Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado	67	71	Otros ingresos de gestión	15	15
Variación de provisiones de tráfico	(25)	146	Otros intereses e ingresos asimilados	7	2
Otros gastos de gestión	397	375			
Gastos financieros y asimilables	178	196			
Variación de las provisiones de inversiones financieras	45	50			
TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	1.717	1.660	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	1.181	963
Transferencias y subvenciones corrientes	1.514	1.362	Transferencias y subvenciones corrientes	1.081	854
Transferencias y subvenciones de capital	203	298	Transferencias y subvenciones de capital	100	109
PÉRDIDAS Y GASTOS EXTRAORDINARIOS	356	235	GANANCIAS E INGRESOS EXTRAORDINARIOS	145	19
Pérdidas procedentes de inmovilizado	117	11	Beneficios procedentes del inmovilizado	113	13
Gastos y pérdidas de otros ejercicios	239	224	Ingresos extraordinarios	32	6
			DESAHORRO	633	1.167

Si del resultado del ejercicio se descuentan los resultados extraordinarios, las amortizaciones del inmovilizado, las dotaciones para provisiones y los resultados financieros, se obtiene un resultado negativo de 164 millones de euros, mejorando la situación del ejercicio anterior debido al significativo aumento de los ingresos en 427 millones de euros pese al incremento del gasto presupuestario del ejercicio en aproximadamente 101 millones de euros.

	Ejercicio 2016	Ejercicio 2015
Resultado del ejercicio	(633)	(1.167)
Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado	67	71
Variación de provisiones de tráfico	(25)	146
Variación de las provisiones de inversiones financieras	45	50
Gastos e ingresos financieros	171	194
Gastos e ingresos extraordinarios	211	216
Resultado ajustado	(164)	(490)

Este dato pone de manifiesto que, independientemente de las cargas del pasado provenientes de la deuda y el coste financiero asociado a la misma, la actividad de la CA en 2015 es deficitaria en 164 millones de euros, si bien ha mejorado respecto a los 490 millones de euros del ejercicio anterior (nivel 1).

A este importe habría que añadir los costes financieros de la deuda que, en función del stock de deuda al 31 de diciembre de 2016 a un coste medio del 2,3 %, se han estimado en 180 millones de euros²⁷ (nivel 2) y el coste

²⁷ Cualquier aumento del nivel de endeudamiento o de los tipos aplicables supondría un aumento de este importe.

de la tasa de reposición del inmovilizado²⁸ que viene dada por la amortización anual del mismo y que la Cámara de Cuentas estima en al menos 120 millones de euros (nivel 3), por lo que el resultado negativo se aumentaría hasta los 464 millones de euros, todo ello sin tener en cuenta otras necesidades extraordinarias que pudieran surgir distintas de la actividad ordinaria realizada en 2016.

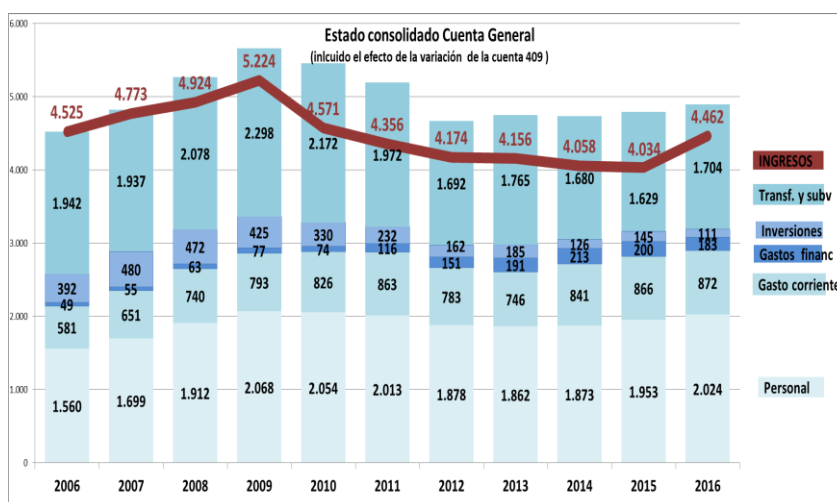
De los 5.489 millones de euros de ingresos presupuestarios del ejercicio 2016, 1.738 millones provienen del endeudamiento o están afectos a gastos concretos, por lo que 3.751 millones de euros²⁹ son los ingresos propios de la CA disponibles para financiar su actividad. Dado que este importe se ha manifestado insuficiente serían necesarios los siguientes crecimientos para cubrir cada uno de los niveles señalados en el párrafo anterior:

- Nivel 1: Aumentar los ingresos³⁰ en 164 millones de euros permitiría hacer frente a los gastos ordinarios de la actividad actual de la CA.
- Nivel 2: Aumentar los ingresos en 344 millones de euros permitiría pagar los intereses de la deuda (para la situación de 31 de diciembre de 2015).
- Nivel 3: Aumentar los ingresos en 464 millones de euros permitiría obtener un «ahorro» para renovar el inmovilizado cuando llegara al fin de su vida útil. Y superado este nivel, permitiría ir devolviendo la deuda acumulada.
- Nivel 4: Cuando el crecimiento permita superar los ingresos en 464 millones de euros, todo el exceso sobre este importe permitiría comenzar a devolver la deuda acumulada.

En resumen, la situación sería la siguiente:

Nivel	Necesidades	Necesidades acumuladas
Nivel 1	164	164
Nivel 2	+180	344
Nivel 3	+120	464

Todo lo anterior trae causa de las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios anteriores, cuya evolución gráfica, ajustada por el efecto de cuenta 409 para reflejar el gasto real de cada ejercicio, ha sido la siguiente:



Fuente: ELP consolidado de las Cuentas Generales de los ejercicios 2006-2016 (sin operaciones financieras). En cada ejercicio se ha ajustado la variación de la cuenta 409 por capítulos (capítulos 1 a 7).

²⁸ La tasa de reposición del inmovilizado es el ahorro que permite renovar las infraestructuras y los elementos fijos, como edificios, elementos de transporte, equipos informáticos, etc., cuando estos llegan al fin de su vida útil. De no incluirse este ahorro habría que incurrir en nuevo endeudamiento para renovarlo.

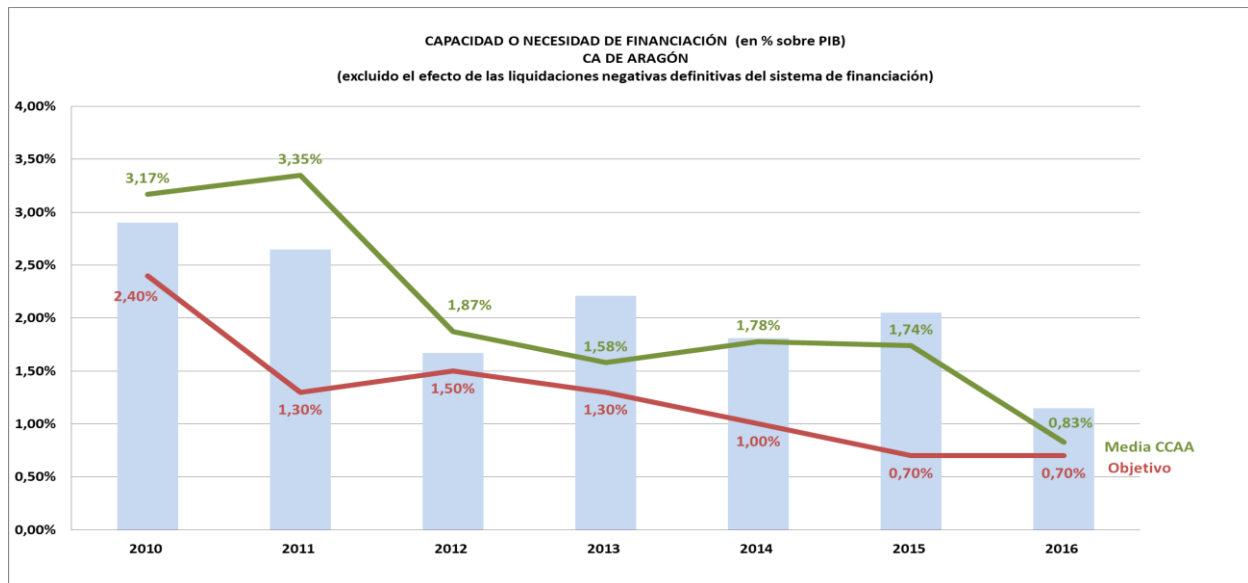
²⁹ Este importe se ha calculado restando a los 5.489 millones de euros de ingresos del ejercicio 2016 los siguientes: 1.024 millones de ingresos por endeudamiento, 522 millones de fondos europeos, 50 millones de ingresos afectados del Inaem, 62 millones de ingresos afectados a gastos del IAA, 16 millones de ingresos por tasas y 64 millones de ingresos de subvenciones y convenios afectados a gasto (excluido el Fite).

³⁰ El aumento de los ingresos debe entenderse como una medida de ahorro por lo que este aumento puede venir de un aumento de los ingresos, de una disminución del gasto o de una combinación de ambos.

Desde 2006 (primer ejercicio en el que la Cuenta General presenta datos consolidados de ejecución presupuestaria), el gasto no financiero se situó por encima de los ingresos no financieros, haciendo necesario un continuo recurso al endeudamiento para financiar los déficits presupuestarios generados en cada ejercicio.

El efecto de la crisis económica se manifestó con una caída de los ingresos desde el ejercicio 2009 que no se vio acompañada por una reducción proporcional de los gastos. Esta situación ha comenzado a corregirse en el ejercicio 2016 gracias al aumento de los ingresos procedentes principalmente del sistema común de financiación (265 millones de euros más) y a la mejora de la recaudación de los tributos propios (18 millones de euros más).³¹

Esta situación se refleja también en los datos de déficit de la CA de Aragón. En el siguiente gráfico se presenta la evolución del déficit de la CA de Aragón entre los ejercicios 2010-2016, comparativamente con el objetivo de déficit de cada ejercicio y con el déficit medio de las CCAA:



Fuente: Informes sobre el grado de cumplimiento de estabilidad presupuestaria del MINHAP.

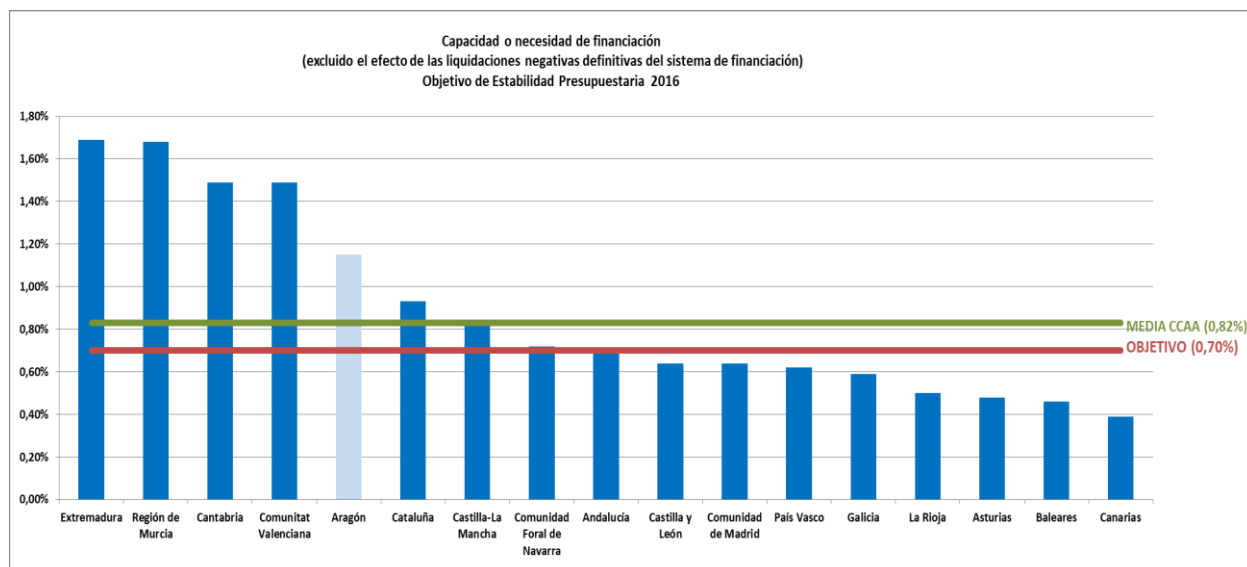
En el ejercicio 2016 fiscalizado, la Comunidad Autónoma volvió a incumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto, habiendo alcanzado un déficit de 399 millones de euros, (equivalente al 1,15 % del PIB regional), lo que supone una desviación de 156 millones de euros respecto del objetivo fijado del 0,7 % (243 millones de euros).

Respecto del objetivo de sostenibilidad de la deuda financiera (arts. 4 y 13 LOEPSF), al cierre del ejercicio 2016, la deuda consolidada de la Comunidad Autónoma computable a efectos del objetivo de sostenibilidad financiera alcanzó un total de 7.486 millones de euros (21,5 % sobre el PIB regional), que se encuentra dentro del objetivo verificado de deuda de 2016 (21,9 % sobre el PIB regional).

También cumplió la CA de Aragón la regla de gasto en 2016 (art. 12 LOEPSF), dado que la variación del gasto computable del ejercicio 2016 respecto del 2015 fue del -1,7 %, inferior al objetivo del 1,8 % fijado para este ejercicio.

En el siguiente gráfico se presentan los datos de déficit del ejercicio 2016 de todas las CCAA, comparativamente con el objetivo fijado (0,7 %) y con la media de déficit de las CCAA:

³¹ Adicionalmente se han aumentado los ingresos por transferencias de la PAC en 100 millones de euro, si bien estos ingresos no son disponibles por la CA ya que se han de transferir directamente a los agricultores beneficiarios de estos fondos europeos.



Fuente: Informe 2016 sobre el grado de cumplimiento de estabilidad presupuestaria del Ministerio de Hacienda (Oct. 2017)

2. RENDICIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

2.1. CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE RENDICIÓN

La Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al ejercicio de 2016 fue rendida el 30 de junio de 2017, cumpliendo con el plazo legal previsto en el art. 10 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, fijado en el 30 de junio del ejercicio inmediato posterior al que se refiere la Cuenta.

La Cuenta General rendida en 2016 comprende 69 cuentas anuales individuales, cuyo detalle se muestra en el Anexo 1.

En el cuadro siguiente se muestran los entes que han rendido en la Cuenta General de 2016 agrupadas por tipos de entidad y plan contable que aplican, comparativamente con 2015:

ENTIDADES (detalle en Anexo 1)	2016	2015
Administración de la CA de Aragón (PGCPCA)	1	1
Organismos autónomos (PGCPCA)	5	5
Entidades de Derecho Público (PGCPCA y PGC)	11	11
Sociedades y entes públicos empresariales (PGC) (*)	25	25
Fundaciones Públicas (PG entidades no lucrativas)	19	14
Consortios Públicos (PGCP)	6	6
Otras Entidades públicas (PGC)	2	1
TOTAL	69	63

(*) Incluye las cuentas consolidadas de la CEPA

No se integran en la misma las cuentas anuales de 2016 de las Cortes de Aragón y sus instituciones ni las de la Universidad de Zaragoza, de acuerdo con la normativa aplicable que regula la composición de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma.

2.2. ANÁLISIS DEL PERÍMETRO DE LA CUENTA GENERAL

En la Cuenta General 2016 se incluyeron las cuentas anuales de 3 sociedades mercantiles, 4 consorcios y 1 institución ferial en los que la Comunidad Autónoma no ostenta la participación mayoritaria en el capital, ni tiene la representación mayoritaria o el control de su órgano de gobierno, ni financia mayoritariamente su actividad, aunque aparecen clasificados como adscritos al sector «Administraciones Públicas» de la Comunidad Autónoma de

Aragón en el inventario de entes del sector público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas:

- Sociedad para la Promoción y Desarrollo Empresarial de Teruel, S.A.
- Platea Gestión, S.A.
- Gestión de Residuos de Huesca, S.A.U.
- Consorcio Agrupación n.º 1 de Huesca
- Consorcio Patrimonio Ibérico de Aragón
- Consorcio de Transportes del área de Zaragoza
- Consorcio Urbanístico de Canfranc 2000

Por el contrario, no se incluyeron en la Cuenta General 2016, resultando preceptivo³², las cuentas anuales de las siguientes entidades en las que la participación de la CA en el capital social, en la dotación fundacional o en el fondo social es superior al 50 %:

- Plaza Servicios Aéreos, S.A. (en liquidación)

Finalmente, revisando el inventario de entes del sector público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se comprueba que existe una fundación en la que el número de patronos nombrados por la CA es mayoritario:

- Fundación Univespaña³³

Salvo por las incidencias recogidas en los párrafos anteriores, la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del ejercicio 2016 se presentó completa a la Cámara de Cuentas recogiendo las cuentas anuales de todas las entidades dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con lo establecido en el TRLHCA y en el Decreto 22/2003, de 28 de enero, por el que se regula el sistema de información de la contabilidad de la Administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2.3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS CUENTAS ANUALES INDIVIDUALES QUE FORMAN LA CUENTA GENERAL

En general, se mantienen las mismas incidencias identificadas en anteriores fiscalizaciones:

- a) La liquidación del presupuesto de gastos de la Administración de la Comunidad Autónoma y del presupuesto consolidado esta distorsionada por los datos de la ejecución presupuestaria de la sección 01, Cortes de Aragón, que no coinciden con la ejecución real del presupuesto propio de la institución que se liquida de forma independiente. Aunque los pagos que realiza la Comunidad Autónoma a las Cortes para financiar su presupuesto tienen naturaleza contable de transferencias corrientes y de capital, la Comunidad Autónoma los presupuesta y contabiliza en los siguientes capítulos de gasto, como una sección más (Sección 01) del estado de liquidación del presupuesto de gastos de la Administración de la CA:

ELP GASTOS (SECCIÓN 01) ADMINISTRACIÓN CA	CRÉDITOS INICIALES	MODIF. NETAS	CRÉDITOS DEFINIT.	ORN	PAGOS	PENDIENTE PAGO
1.- Gastos de personal	13	-	13	13	11	2
2.- Gastos corrientes bienes y serv.	6	-	6	6	4	2
3.- Gastos financieros	-	-	-	-	-	-
4.- Transferencias corrientes	4	-	4	4	3	1
Total operaciones corrientes	23	-	23	23	18	5
6.- Inversiones reales	-	-	-	-	-	-
Total operaciones de capital	-	-	-	-	-	-
TOTAL 2015	23	-	23	23	18	5

Estos gastos se deberían haber registrado como transferencias a las Cortes de Aragón por importe de 23,44 millones de euros en el capítulo 4, Transferencias Corrientes, y por importe 0,13 millones de euros en el capítulo 7, Transferencias de Capital.

³² Arts. 22 y 23 del Decreto 22/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el sistema de información de la contabilidad de la Administración, de los organismos público y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

³³ La Cámara de Cuentas no ha dispuesto de sus cuentas anuales individuales para comprobar la composición del patrimonio fundacional y si se financia mayoritariamente por la CA de Aragón.

- b) Ninguna de las cuentas anuales individuales de los entes administrativos incluyen la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y la memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos alcanzados y del coste de los mismos, exigidas por el art 84.3 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- c) La Cuenta General de la Comunidad Autónoma de 2016 no es desde un punto de vista formal una cuenta consolidada de los estados contables del conjunto de entidades del sector público autonómico, circunstancia que objetivamente limita la fiscalización de dicha cuenta.

Por sectores, en el ámbito de las entidades administrativas la CA incorpora en el apartado 5 «Entidad Consolidada» de la Memoria de la Cuenta de la Administración (Tomo II de la Cuenta General, págs. 579 a 607) unos estados de liquidación de los presupuestos de ingresos y gastos consolidados de las entidades presupuestarias principales: la Administración de la Comunidad Autónoma, todos los organismos autónomos y algunos entes públicos. Esta información consolidada no se exige en el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón ni en la legislación presupuestaria, ya que la Comunidad Autónoma no ha dictado normativa propia sobre la consolidación presupuestaria, por lo que constituye una mejora que facilita el análisis conjunto de la gestión contable y presupuestaria de las entidades incluidas en su perímetro. Sin embargo, convendría que su alcance se extendiera al resto de los estados contables (balance y cuenta del resultado económico-patrimonial) y a la totalidad de las entidades de naturaleza administrativa ya que en la actualidad no incluye la ejecución presupuestaria de algunas entidades de Derecho público relevantes y de la mayoría de los consorcios.

En el ámbito del sector público empresarial, la Cuenta General incorpora las cuentas anuales consolidadas de las sociedades pertenecientes a la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. y la entidad pública Corporación Aragonesa de Radio y Televisión presenta en sus cuentas anuales un documento de consolidación con sus dos sociedades dependientes que no es objeto de auditoría.

Las cuentas de las fundaciones públicas de la CA no se presentan consolidadas.

- d) Respecto de las incidencias detectadas en anteriores fiscalizaciones sobre la información de las memorias de las cuentas anuales individuales, en las que faltan o se presentan incompletos algunos estados contables y otros documentos exigidos por el Plan General de Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, a partir del ejercicio 2015 se han producido mejoras mediante la incorporación de información sobre epígrafes de la memoria sin contenido o incompletos (Tomo I, pág. 441-444).

Además, se ha incorporado un apartado de información complementaria al contenido de la memoria (Tomo II, pág. 609 y siguientes), en el que se informa sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (déficit, regla de gasto, deuda pública, periodo medio de pago a proveedores), adhesión al Fondo de Financiación a CCAA, ingresos del sistema de financiación autonómica y de tributos cedidos, cartas de compromiso y obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto y efecto en la ejecución presupuestaria y en el gasto real devengado en 2016.

- e) Las Memorias de las cuentas anuales de los entes de la Comunidad Autónoma sujetos a contabilidad pública:
- No incluyen información sobre el número de empleados incluido dentro de cada uno de los grupos de personal (funcionario, laboral, eventual, otro personal) clasificados en las categorías y escalas en que se distribuye cada grupo, tal y como prevé el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en su cuarta parte (Cuentas anuales).
 - No informan correctamente del número real de trabajadores, pues se recoge en un mismo estado información sobre dos variables, una de carácter dinámico (gasto de personal de todo el ejercicio) y otra de carácter estático (perceptores de la nómina del mes de diciembre), quedando esta información desvirtuada por factores de ciclo y estacionalidad.
 - En la Memoria de la Administración de la CA se incluye, como personal propio, a un total de 412 Secretarios de Juzgados de Paz y, por el contrario, no se computa a 9 trabajadores estatutarios. La cifra de gastos de personal incluye 13,6 millones de euros de libramientos trimestrales a la sección 01 (Cortes de Aragón, Justicia y Cámara de Cuentas) que en realidad no constituye gasto devengado por trabajadores al servicio de la CA.
 - La Memoria del Salud no incluye como personal propio a los 284 empleados procedentes del extinto Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución (CASAR), que fueron integrados en este organismo autónomo por ley 12/2014, de 18 de diciembre. Sin embargo, si consta reflejado su gasto de personal (en torno a 11 millones), repartido entre el resto de trabajadores de este organismo autónomo. La Memoria incluye

también 7 millones de euros como gasto de seguros sociales que corresponden, en realidad, a complementos de pensión a personal sanitario no facultativo jubilado (2 millones) y a otros gastos de personal (5 millones).

3. PRESUPUESTO CONSOLIDADO

3.1. INTRODUCCIÓN

La Cuenta de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2016 incluye en el apartado 5 «Entidad Consolidada» de la memoria un estado consolidado de la liquidación presupuestaria. En esta consolidación se incluyen las trece entidades autonómicas que registran su contabilidad en el sistema corporativo de información económico-financiera SERPA, que son las siguientes:

- la Administración de la Comunidad Autónoma
- los cinco organismos autónomos Servicio Aragonés de Salud (Salud), Instituto Aragonés de Empleo (Inaem), Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), Instituto Aragonés de la Juventud (IAJ), Instituto Aragonés de la Mujer (IAM)
- 7 entidades de Derecho público: Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST), Instituto Aragonés del Agua (IAA), Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (Inaga), Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón (ACPUA), Banco de Sangre y Tejidos de Aragón (BSTA), Centro de Investigación y Tecnología de Aragón (CITA), e Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (IACS).

Estas entidades representan el 97 % del personal, el 85 % del activo y el 97 % de los gastos.

El estado de liquidación del presupuesto de la «Entidad Consolidada», elaborado por la Intervención General mediante la eliminación de las transferencias internas entre las trece entidades que integran el perímetro de consolidación, presenta unos créditos y previsiones iniciales de 5.130 millones de euros en 2016, que suponen un decremento respecto del ejercicio anterior de un 2,4 % (124 millones de euros menos que en 2015). La ejecución presupuestaria de los gastos consolidados alcanzó el 97% (5.376 millones de euros de ORN) y la de ingresos el 99% (5.489 millones de euros de derechos reconocidos netos).

Las transferencias internas eliminadas para la elaboración del presupuesto «consolidado» alcanzan un total de 2.405 millones de euros, entre las que destacan las transferencias al Salud (1.991 millones de euros de obligaciones reconocidas netas en 2016), seguidas del IASS (322 millones de euros de obligaciones reconocidas netas en 2015). Al no consolidarse sus presupuestos, no han sido objeto de eliminación las transferencias y subvenciones concedidas a otras entidades del sector público autonómico por un total de 113 millones de euros, principalmente a CARTV, IAF y las empresas públicas CEPA y Sarga, ni las transferencias por importe de 173 millones de euros efectuadas a la Universidad de Zaragoza, figurando estos gastos registrados en la liquidación consolidada de la CA.

Transferencias y subvenciones eliminadas en presupuesto «consolidado» (ORN)	Capítulo 4		Capítulo 7	
	2015	2016	2015	2016
Transferencia al SALUD	1.978	1.991	13	38
Transferencia al IASS	320	297	2	-
Transferencia al INAEM	51	55	1	-
Transferencia al IAA	-	17	4	11
Transferencia a AST	14	16	2	2
Transferencia al IAJ	4	5	-	-
Transferencia al IAM	3	3	-	-
Transferencia al INAGA	1	2	-	-
Transferencia al CITA	7	8	-	-
Transferencia al IACS	4	4	1	1
Transferencia a BSTA	-	3	-	-
TOTAL ORN	2.382	2.401	23	52

A continuación se presenta el estado consolidado de la liquidación presupuestaria que consta en la Cuenta General del ejercicio 2016 (pág. 579-607 del Tomo II).

3.1.1. Clasificación económica

La liquidación del presupuesto de ingresos consolidado en 2016 fue la siguiente:

PRESUPUESTO DE INGRESOS 2016	PREV. INICIALES	MODIFIC.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DRN	% Grado ejecución	COBROS	% Grado realización	PDTE COBRO
1.- Impuestos directos	1.328	0	1.328	1.325	100%	1.299	98%	26
2.- Impuestos indirectos	1.858	17	1.875	1.808	96%	1.778	98%	30
3.- Tasas, p. públicos y otros ingr.	61	4	65	90	138%	68	76%	22
4.- Transferencias corrientes	1.032	45	1.077	1.126	105%	1.064	94%	62
5.- Ingresos patrimoniales	19	0	19	17	89%	14	82%	-
Total operaciones corrientes	4.298	66	4.364	4.366	100%	4.223	97%	143
6.- Enajenación de invers. reales	1	0	1	0	0%	0	-	0
7.- Transferencia de capital	135	4	139	95	68%	93	98%	2
Total operaciones de capital	136	4	140	95	68%	93	98%	2
8.- Activos financieros	3	-	3	3	100%	3	100%	0
9.- Pasivos financieros	693	350	1.043	1.024	98%	955	93%	69
Total operaciones financieras	696	350	1.046	1.027	98%	958	93%	69
TOTAL GENERAL 2016	5.130	420	5.550	5.489	99%	5.274	96%	214

Los derechos reconocidos netos ascienden a 5.489 millones de euros en 2016 (5.878 millones de euros en 2015), correspondiendo el 97 % a los ingresos generados por la Administración de la CA (ver apartado 3.4). En 2016, los derechos reconocidos se han reducido un 6,6 % (390 millones de euros menos que en 2015), fundamentalmente por el menor recurso al endeudamiento (819 millones menos que en 2015)³⁴, al haber aumentado los ingresos corrientes en 442 millones de euros (sobre todo las transferencias corrientes y los impuestos indirectos).

Las principales fuentes de financiación son los impuestos, que representan el 57 % del total de derechos reconocidos de 2016, aunque las transferencias corrientes y el endeudamiento han aumentado su peso en los últimos años (en 2016 representan el 21 % y 19 % de los DRN, respectivamente).

La liquidación del presupuesto de gastos consolidado en 2016 fue la siguiente:

PRESUPUESTO DE GASTOS 2016	CRÉDITO INICIAL	MODIF.	CRÉDITO DEFINITIVO	ORN	% Grado ejecución	PAGOS	% Grado realización	PENDIENTE PAGO
1.- Gastos de personal	1.969	67	2.036	2.024	99%	2.021	100%	3
2.- Gastos en bienes corrientes y servicios	796	269	1.065	1.022	96%	901	88%	121
3.- Gastos financieros	195	-1	194	183	94%	182	99%	1
4.- Transferencias corrientes	1.441	109	1.550	1.511	97%	1.388	92%	123
5.- Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria	14	-14	0	-	-	-	-	-
Total operaciones corrientes	4.415	430	4.845	4.740	98%	4.492	95%	248
6.- Inversiones reales	143	-	143	111	78%	87	78%	24
7.- Transferencias de capital	236	-11	225	190	84%	77	41%	113
Total gastos de capital	379	-11	368	301	82%	164	54%	137
8.- Activos financieros	3	-	3	3	100%	3	100%	0
9.- Pasivos financieros	332	-	332	332	100%	330	99%	2
Total operaciones financieras	335	0	335	335	100%	333	99%	2
TOTAL GENERAL 2016	5.129	419	5.548	5.376	97%	4.989	93%	387

³⁴ En 2015 los DRN en capítulo 9 alcanzaron 1.843 millones de euros (de ellos, 1.465 millones de euros del Fondo de Facilidad Financiera y 14 millones de euros del Fondo Social).

Las obligaciones reconocidas netas consolidadas ascienden a 5.376 millones de euros en 2016 (5.885 millones de euros en 2015). Destaca el peso de los gastos de personal, que representan el 38 % de las obligaciones reconocidas netas de 2016 (33 % en 2015), seguidos de las transferencias corrientes (28 % en 2016 y 23 % en 2015) y de los gastos del capítulo 2 (19% en ambos ejercicios).

Las obligaciones reconocidas netas han disminuido un 8,6 % respecto de 2015 (509 millones de euros menos), fundamentalmente por el efecto de las operaciones financieras. En 2016 el volumen de amortización de deuda ha sido de 332 millones de euros, frente a los 595 millones de euros de deuda que se amortizaron en 2015. En el ejercicio pasado se destinaron, además, 224 millones de euros a refinanciar la deuda de empresas públicas y de la Universidad de Zaragoza (capítulo 8).

3.1.2. Clasificación orgánica

PRESUPUESTO DE INGRESOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFIC.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DRN	% GRADO EJECUCIÓN	RECAUDACIÓN NETA	% GRADO REALIZACIÓN	PENDIENTE
Administración CA	4.988	390	5.378	5.305	99%			COBRO
SALUD	15	2	17	23	133%	18	80%	5
IASS	12	0	12	17	143%	15	90%	2
INAEM	32	18	50	52	105%	1	3%	51
IAJ	1	0	1	1	94%	0	43%	1
IAM	0	0	0	0	0%	0	0%	0
IAA	56	0	56	64	113%	47	74%	16
AST	2	7	9	6	67%	2	31%	4
CITA	2	2	4	5	109%	3	59%	2
IACS	8	0	8	3	39%	2	74%	1
BSTA	10	0	10	10	96%	3	30%	7
INAGA	4	0	4	4	98%	4	100%	0
ACPUA	0	0	0	0	0%	0	0%	0
TOTAL EJERCICIO 2016	5.130	419	5.549	5.489	99%	5.274	96%	214

Los ingresos de la Administración representan el 97 % en el conjunto de ingresos consolidados (ver apartado 3.4). La gestión financiera del resto de entidades públicas solo supone el 3 % de los ingresos consolidados.

El cuadro siguiente se refleja la ejecución de los gastos consolidados por entidades. La Administración de la CA y el Salud representan aproximadamente el 90 % del conjunto de los gastos consolidados.

PRESUPUESTO DE GASTOS	CRÉDITOS INICIALES	MODIFIC.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	ORN	% GRADO EJECUCIÓN	PAGOS	% GRADO REALIZACIÓN	PENDIENTE PAGO
Administración CA	2.902	56	2.959	2.859	97%	2.593	91%	266
SALUD	1.683	331	2.014	2.002	99%	1.939	97%	63
IASS	339	-5	334	313	94%	297	95%	16
Inaem	92	15	107	83	78%	47	56%	36
IAJ	5	0	5	5	93%	4	85%	1
IAM	3	0	3	3	88%	3	87%	0
IAA	59	2	61	54	88%	50	93%	4
AST	8	18	26	24	95%	23	96%	1
CITA	11	2	13	12	99%	12	97%	0
IACS	12	0	12	8	71%	8	97%	0
BSTA	10	0	10	9	91%	9	97%	0
INAGA	5	0	5	4	92%	4	90%	0
ACPUA	1	0	0	0	90%	0	99%	0
TOTAL EJERCICIO 2016	5.130	419	5.549	5.376	97%	4.989	93%	387

3.1.3. Evolución ejercicios 2010-2016.

A partir de 2010 se redujeron las obligaciones contabilizadas, aunque no los gastos realmente realizados. El mayor descenso se produjo en el Salud, cuyas obligaciones reconocidas netas pasaron de representar aproximadamente 1.900 millones de euros en los años 2011 y 2012 a 1.500 millones en 2013 y 2014. En el caso del IASS, las obligaciones reconocidas netas se redujeron en 38 millones de euros de 2011 a 2014.

Estas caídas tuvieron como contrapartida un incremento del saldo la cuenta 409, Acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto, que al cierre del ejercicio 2014 acumulaba 507 millones de euros. En el ejercicio 2015, la inyección de liquidez del Fondo de Facilidad Financiera permitió regularizar un volumen de 466 millones de euros, lo que supuso una mayor ejecución presupuestaria de gastos (fundamentalmente en el Salud, que las ORN alcanzaron 2.036 millones de euros). En 2016 el Estado ha continuado inyectando fondos a la CA a través del FLA, lo que ha permitido regularizar 220 millones de euros del saldo de la cuenta 409 y empezar a cumplir los plazos legales de pago a partir del mes de julio de 2016.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución del saldo contable de la cuenta 409, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, que recoge los gastos devengados pendientes contabilizar presupuestariamente por insuficiencias de crédito u otras causas, según la información oficial proporcionada por el Gobierno de Aragón en la Cuenta General.

EVOLUCIÓN SALDO 409	2011	2012	2013	2014	2015	2016	VARIACIÓN 2016-2015
Administración CA	18	30	41	57	19	22	1
SALUD (1)	167	11	153	414	213	60	-153
IASS	5	6	4	5	1	1	0
INAEM	-	-	-	1	-	-	-
IAA	-	-	3	10	-	-	-
BSTA	5	3	4	3	-	-	-
Total entidades consolidadas	196	52	206	491	235	83	-152
CASAR (2)	7	10	13	16	-	-	-
Total Sector Público Autonómico	203	62	219	507	235	83	-152

(1) Incluye la cuenta 4090001, albaranes pendientes de recibir facturas, por importes de 12 millones de euros (2011), 6 millones de euros (2012), 20 millones de euros (2013), 8 millones de euros (2014), 10 millones de euros (2015) y 5,6 millones de euros (2016).

(2) Con la extinción del CASAR, en 2015 el saldo de la cuenta 409 de esta entidad se integró en el Salud.

Sobre estos datos oficiales, en los ejercicios 2012 a 2015 la Cámara de Cuentas detectó en sus trabajos de fiscalización que los saldos de la cuenta 409 se encontraban infravalorados. En el ejercicio 2016 se han identificado obligaciones sin contabilizar y sin aplicar a presupuesto por importe de 14 millones de euros (apartado 4.8.2.) y otros pasivos omitidos incluidos en la provisión por riesgos y gastos estimada por la Cámara de Cuentas en 100 millones de euros (apartado 4.5).

3.2. ANÁLISIS DE LA SUFICIENCIA DE CRÉDITO

La Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, aprobó unas previsiones de ingresos y unos créditos iniciales para las entidades fiscalizadas de 7.216 millones de euros, en términos agregados, y 5.130 millones de euros, en términos consolidados.

Los presupuestos de la CA se elaboraron de acuerdo con los objetivos de estabilidad presupuestaria, tal como exigen la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, así como con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón.

Los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto para 2016 fueron fijados inicialmente por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de junio de 2015. Sin embargo, como consecuencia de la actualización de las previsiones económicas que realizó la Comisión Europea, en diciembre de 2016 se revisaron los objetivos y se incre-

mentó el objetivo de déficit del 0,3 % al 0,7 % del PIB regional. Esto se tradujo en una mayor capacidad de gasto y de endeudamiento de 139 millones de euros que se ha trasladado al presupuesto mediante modificaciones presupuestarias (ver apartado 3.3).

Los objetivos de estabilidad presupuestaria de la CA de Aragón para el ejercicio 2016 fueron:

- Objetivo de déficit => - 0,7 % del PIB regional (- 243 millones de euros)
- Objetivo de deuda => 20,7 % del PIB regional (7.180 millones de euros)
- Regla de gasto => 1,8 % de tasa de referencia de crecimiento del gasto público computable

En el cuadro siguiente se recoge, de forma comparativa, las estimaciones previstas en la memoria económica del proyecto de presupuestos y el cálculo del déficit según los informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria que elabora el Ministerio de Hacienda y Administración Pública:

CONCEPTOS	Informe económico financiero (Proyecto Presupuestos)	NUEVO OBJETIVO DÉFICIT	Informe grado cumplimiento objetivos estabilidad (MINHAP)	
			Abril 2017	Octubre 2017
Ingresos no financieros	4.434			
Techo de gasto	4.795			
Necesidad financiación neta	-361		-589	-579
Liquidaciones negativas 2008-09	35		37	38
Inejecución presupuestaria	156			
Recaudación incierta	-47		13	3
Reducción cuenta 409	110		152	144
Otros ajustes			14	-5
Total ajustes	254		216	180
DÉFICIT 2016	-107	-243	-373	-399
PIB Aragón	35.850	(*) 34.686	34.686	34.686
Objetivo déficit	0,3%	0,7%	-1,08%	-1,15%

(*) Nota: el PIB regional estimado utilizado en diciembre de 2016 para el cálculo del nuevo objetivo de déficit es superior al que finalmente se obtuvo, por lo que la mayor capacidad de gasto se calculó en 139 millones de euros (que supone una desviación de 3 millones más por este motivo).

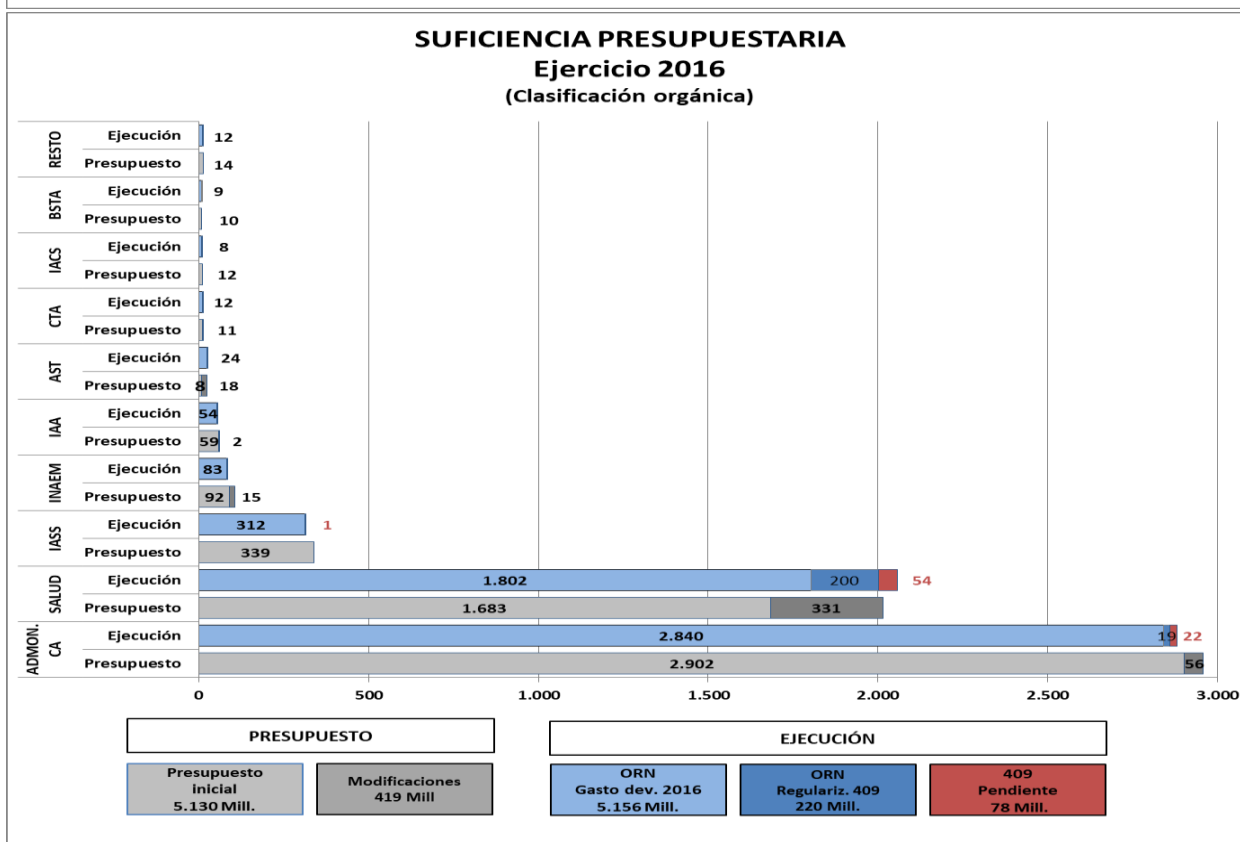
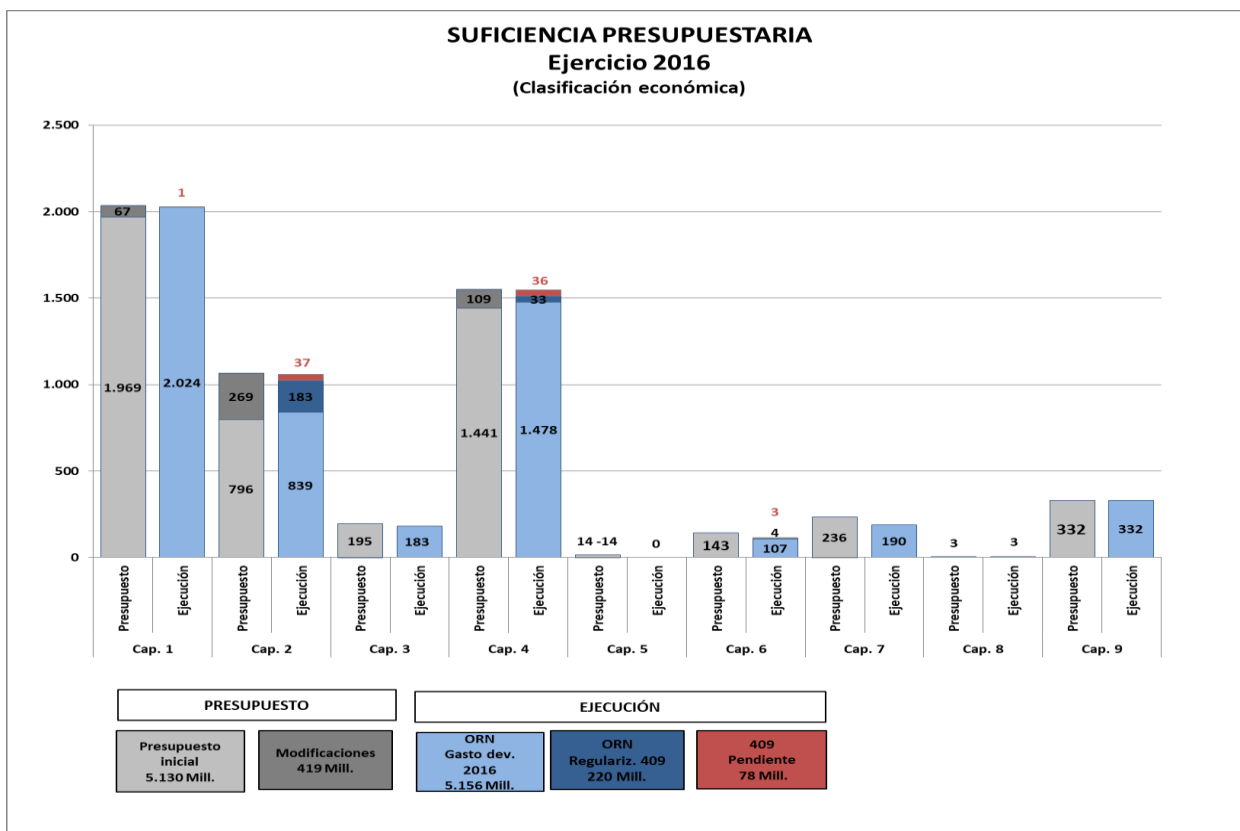
Como se observa en el cuadro anterior, a pesar del aumento de la capacidad de gasto en 139 millones de euros que supuso el nuevo objetivo de déficit (como se verá en el apartado de modificaciones presupuestarias), la CA alcanzó un déficit de -399 millones de euros (-1,15 % del PIB), desviándose del objetivo en 156 millones de euros.

La principal razón de esta desviación deriva de las estimaciones del proyecto de Ley de presupuestos, que contaban con una inejecución presupuestaria de 156 millones de euros para poder cumplir con el objetivo de déficit del 0,3 %, que no se han cumplido. La desviación en la estimación del PIB regional según los presupuestos (35.850 millones de euros) y el finalmente alcanzado (34.686 millones de euros) tiene un efecto de 8 millones de euros de desviación en el objetivo.

Del análisis del estado de liquidación del presupuesto consolidado y del gasto real devengado en 2016, se desprende que los créditos iniciales del presupuesto aprobado adolecían de una insuficiencia de crédito de 237 millones de euros, a los que habría que añadir 225 millones de euros de gastos de ejercicios anteriores, que habían quedado pendientes de imputar a presupuesto en la cuenta 409 al cierre de 2015, lo que hace un total de 462 millones de euros.

No obstante, los fondos obtenidos del Fondo de Facilidad Financiera y otras modificaciones han ampliado el presupuesto «consolidado» en 419 millones de euros, y así poder reconocer presupuestariamente la mayor parte de estos gastos. En consecuencia, el saldo de la cuenta 409 se ha reducido de 225 millones de euros a 77 millones de euros al cierre de 2016.

A continuación se presenta gráficamente este análisis por capítulos y por entidades:



En el cuadro siguiente se recogen los principales programas de gasto con insuficiencia presupuestaria en el presupuesto aprobado. Conviene advertir, no obstante, que algunos de los gastos devengados en 2016 se tramitan y pagan en 2017 (señalados con * en el cuadro):

Entidad	Programa	DENOMINACIÓN	CONCEPTO	INSUFICIENCIA		
				MODIF. CTO.	Pendiente 409	TOTAL
	4221 - 4222 4223 - 4224	Educ. Infantil y primaria, FP, secundaria, especial y artística	Nómina enseñanza pública (cap. 1)	64	-	64
			Nómina enseñanza concertada (cap. 4)	23	(*)	23
Admón CA	4131	Protección y Promoción de la Salud	Otros conciertos asistencia sanitaria (cap. 2)	-	4	4
	5131	Carreteras	Concesión autopista ARA1 + AP68 (cap. 4)	-	1	1
	5132	Transportes	Ayudas a servicios ferroviarios (cap. 4)	-	4	4
	6311	Gestión e Inspección de Tributos	Remuneración agentes mediadores independientes (cap. 2)	5	-	5
	Varios		Regularización IBI ejercicios anteriores (cap. 2)	6	-	6
SALUD	4131	Asistencia Sanitaria	Gasto de personal Salud (cap. 1)	37	1	38
			Gasto corriente en bienes y servicios (cap. 2)	252	24	276
			Receta farmacéutica (cap. 4)	41	(*)	41
TOTAL INSUFICIENCIA PRESUPUESTARIA 2016				428	34	462

(*) Seguridad Social de la enseñanza concertada correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2016 (2 millones de euros) y receta farmacéutica de diciembre 2016 (28 millones de euros).

Cabe concluir, por tanto, que los presupuestos de la CA de 2016 fueron elaborados sin ajustarse plenamente al artículo 34 TRLHCA, que dispone que el presupuesto de la CA debe incluir los créditos necesarios para el debido cumplimiento de todas sus obligaciones. Además, el art. 39 TRLHCA dispone que no se podrán adquirir compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en la Ley de Presupuestos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que infrinjan la expresada norma. Al respecto, el art. 28 de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, califica como infracción muy grave, a los efectos de exigencia de responsabilidades, la conducta, si es culpable, de comprometer gastos, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos.

3.3. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

3.3.1. Análisis general

El importe neto de las modificaciones de crédito del presupuesto de gastos de las entidades fiscalizadas ascendió a 753 millones de euros, en términos agregados, y 419 millones de euros en términos consolidados (un 8,2 % de incremento).

ENTIDAD	CRÉDITO INICIAL	MODIFICACIONES	CRÉDITO DEFINITIVO	% MODIFICACIÓN	ORN	% EJECUCIÓN
Administración CA	4.988	390	5.378	7,83%	5.264	97,88%
SALUD	1.684	331	2.015	19,65%	2.002	99,36%
IASS	339	(5)	334	-1,39%	313	93,75%
INAEM	92	15	107	16,31%	83	77,95%
IAJ	5	-	5	-0,67%	5	92,62%
IAM	3	-	3	-1,21%	3	88,48%
IAA	59	2	61	3,36%	54	88,44%
AST	8	18	26	218,72%	24	94,53%
CITA	11	2	13	15,46%	13	99,03%
IACS	12	-	12	-0,08%	9	70,38%
BSTA	10	-	10	0,00%	9	90,79%
INAGA	5	-	5	-1,42%	4	92,13%
ACPUA	-	-	-	-8,56%	-	89,71%
TOTAL AGREGADO	7.216	753	7.969	10,43%	7.783	97,67%
TOTAL CONSOLIDADO (*)	5.130	419	5.549	8,17%	5.376	96,88%

(*) Eliminaciones por transferencias de la Administración a sus entidades dependientes (capítulos 4 y 7).

Excepto la entidad de Banco de Sangre y Tejidos de Aragón, todas las entidades han modificado sus presupuestos iniciales. Las entidades IASS, IAJ, IAM, IACS, Inaga y ACPUA han modificado a la baja su presupuesto de gastos. Las otras seis entidades han modificado al alza el presupuesto de gastos. Destacan por importe, la Administración de la Comunidad Autónoma (390 millones de euros) y el Salud (331 millones de euros) y, por el porcentaje de modificación, AST (218,72 %), Salud (19,65 %), Inaem (16,31%), y la entidad CITA (15,46 %).

En general, la memoria de las cuentas anuales de las entidades fiscalizadas incluye la información sobre modificaciones presupuestarias exigida por el PGCPA.³⁵

Los capítulos del presupuesto de gastos que se modificaron en mayor cuantía, como consecuencia de las insuficiencias presupuestarias comentadas en el apartado anterior, fueron los siguientes:

- En la Administración de la CA, 30 millones de euros de incremento neto en gastos de personal (capítulo 1) y 384 millones de euros en transferencias corrientes (fundamentalmente para aumentar los créditos del Salud).
- En el Salud, aumento de 37 millones de euros en gastos de personal (capítulo 1) y 252 millones de euros en capítulo 2 y 41 millones de euros en capítulo 4 (receta farmacéutica).

Otras modificaciones importantes fueron las siguientes:

- En AST, aumento de 17 millones de euros en capítulo 2 por la gestión unificada de los proyectos encomendados a AST y otros encargos de ejecución.
- En Inaem, aumento de 15 millones de euros en capítulo 4 mediante generación de créditos procedentes de la conferencia sectorial de empleo.

En el siguiente cuadro se desglosan las modificaciones presupuestarias netas por entidad y capítulo presupuestario:

ENTIDAD	CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 4	CAPÍTULO 5	CAPÍTULO 6	CAPÍTULO 7	TOTAL
Administración CA	30							
SALUD	37	252	-	41	-	-	-	331
IASS	(1)	(4)	-	1	-	-	-	(4)
INAEM	-	-	-	15	-	-	-	15
IAA	-	-	-	-	-	-	2	2
AST	1	17	-	-	-	-	-	18
CITA	-	-	-	-	-	2	-	2
TOTAL AGREGADO	67	269	(1)	441	(14)	-	(9)	753
TOTAL CONSOLIDADO (*)	67	269	(1)	109	(14)	-	(11)	419

Las modificaciones de crédito agregadas han ascendido a 1.028 millones de euros, que se han financiado mediante:

- ✓ Bajas en otros créditos por 254 millones de euros (71 millones de transferencias de crédito, 24 millones de gestión unificada y 159 millones por bajas en otras partidas).
- ✓ 774 millones de euros por mayores ingresos.

Por su parte, en términos consolidados las modificaciones de crédito han ascendido a 694 millones de euros, que se han financiado mediante:

- ✓ Bajas en otros créditos por 254 millones de euros (71 millones de transferencias de crédito, 24 millones de gestión unificada y 159 millones por bajas en otras partidas).
- ✓ 440 millones de euros por mayores ingresos.

Las fuentes de financiación de las modificaciones que han incrementado los créditos iniciales del presupuesto fueron las siguientes:

³⁵ - Excepto por:

- La Administración de la CA no incluye correctamente en el cuadro de clasificación económica la información sobre las transferencias de crédito y de gestión unificada.
- El IACS no incluye el cuadro sobre las fuentes de financiación de aquellas modificaciones que implican un incremento de los créditos iniciales.
- El CITA no incluye los cuadros de clasificación económica y fuentes de financiación de aquellas modificaciones que implican un incremento de los créditos iniciales y la información de la Memoria no coincide con la liquidación presupuestaria.
- Las entidades Inaga y ACPUA deberían incluir los saldos de gestión unificada como bajas por anulación.

RECURSOS	MAYORES INGRESOS	BAJAS EN OTROS CRÉDITOS	TOTAL
Administración de la CA	391	100	491
SALUD	341	47	388
IASS	2	12	14
INAEM	18	-	18
IAA	2	-	2
AST	18	-	18
CITA	2	-	2
TOTAL AGREGADO MODIFICACIONES	774	159	933
TOTAL CONSOLIDADO	440	159	599

No se incluyen otras fuentes de financiación de importe agregado inferior al millón de euros

En la Administración de la CA, las principales modificaciones derivan de los mayores ingresos recibidos del Fondo de Liquidez Autonómico. Como se analiza más adelante en el apartado 3.3.3, con estos recursos se ha incrementado el presupuesto «consolidado» en 342 millones de euros para cubrir déficits de años anteriores a 2015 (regularización del saldo de la cuenta 409 de 2015) y reflejar presupuestariamente la revisión del objetivo de déficit aprobada en diciembre de 2016. En el Salud las principales modificaciones son reflejo de la modificación anterior (333 millones de euros).

Otra modificación importante fue el suplemento de crédito aprobado por Ley 7/2016, de 20 de octubre, por la que se concede un suplemento de crédito para la financiación de la enseñanza concertada (24 millones de euros), financiado con mayores ingresos derivados de la liquidación definitiva de las entregas a cuenta del ejercicio 2014 (18 millones de euros) y bajas en otros conceptos de crédito (6 millones de euros), como consecuencia de la insuficiente dotación presupuestaria inicial. 36

3.3.2. Control de las Cortes de Aragón

La Ley de Presupuestos prevé en su artículo 4 un mecanismo de control de las modificaciones presupuestarias que superen 100.000 euros, estableciéndose algunas excepciones (las que afecten a créditos financiados con fondos europeos, otros fondos finalistas o derivadas de los fondos de liquidez autonómicos).³⁷

Conforme al artículo 4 de la LP los grupos parlamentarios miembros de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, a la vista del expediente, podrán en el plazo de 7 días activar el mecanismo de control previo a la intervención del Gobierno de Aragón, quedando suspendida automáticamente la gestión del expediente de modificación presupuestaria. Transcurrido este plazo, el Gobierno de Aragón quedará facultado para proseguir con la tramitación del expediente.

En el cuadro siguiente se resumen las modificaciones superiores a 100.000 euros que se comunicaron a las Cortes de Aragón:

³⁶ Alegación 15. Párrafo suprimido en virtud de alegación.

³⁷ Además las Cortes de Aragón incorporaron otras excepciones con fecha 23 de mayo de 2016 al respecto de una consulta efectuada por el Gobierno de Aragón: «los expedientes de modificación presupuestaria que son consecuencia necesaria y directa de otros expedientes de gestión presupuestaria ya autorizados por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública (bien expresamente bien por no activarse el mecanismo de control previo), procediendo a ejecutar el contenido de estos como parte inseparable de los mismos, no requieren de una nueva aprobación por la citada Comisión».

ENTIDAD	MODIFICACIONES SUJETAS A CONTROL		MODIFICACIONES APROBADAS			MODIFICACIONES NO APROBADAS	
	N.º	IMPORTE NETO	N.º DE MODIFICACIONES		IMPORTE NETO	N.º	IMPORTE NETO
			EXPRESA	POR PLAZO			
Administración CA	82	180	36	21	124	9	11
SALUD	5	(9)	1	1	1	1	36
IASS	9	6	3		13		
INAEM	4	1					
IAJ	1	-					
IAM	1	-		1	-		
IAA	4	2					
AST	12	18	3	4	5		
CITA	3	-	1		-		
INAGA	1	-					
TOTAL suma	122	196	44	27	143	10	47
TOTAL MODIFICACIONES	311	419	Nota: la diferencia son los 41 expedientes exceptuados, por importe neto de 6 millones de euros (ver nota al pie n.º12)				

6 ampliaciones de crédito con baja en otros conceptos para abonar la nómina de diciembre y la seguridad social de la enseñanza pública (5,8 millones de euros en capítulo 1) y 3 ampliaciones de crédito con baja en otros conceptos para abonar la nómina del Salud (5,3 millones de euros de transferencias al Salud).

1 ampliación de crédito con mayores ingresos para abonar la nómina del mes de diciembre (36,4 millones de euros en capítulo 1).

La principal incidencia ha sido la siguiente:

El Gobierno de Aragón comunicó fuera de plazo a las Cortes de Aragón 10 expedientes de modificación presupuestaria, que debían pasar por el mecanismo de control de modificaciones presupuestarias del art. 4 de Ley de Presupuestos.

Estos expedientes ampliaron los créditos necesarios para cubrir las insuficiencias de nómina del mes de diciembre de la enseñanza pública (6 millones de euros) y de la nómina del Salud (42 millones de euros). Estos expedientes fueron autorizados por el Consejero de Hacienda y Administración Pública el 30 de diciembre de 2016 y contabilizados el 31 de diciembre de 2016 y se comunicaron el 28 de febrero de 2017, dos meses después de su aprobación, sin que las Cortes de Aragón emitieran ningún pronunciamiento al respecto.

3.3.3. Fiscalización de una muestra de expedientes de modificación presupuestaria

La Cámara de Cuentas ha seleccionado una muestra de 88 expedientes de modificación de crédito, que suponen una cobertura del 96 % del importe de las modificaciones y 27 % de los expedientes tramitados. En el cuadro siguiente se detalla el tipo de modificaciones por entidad y el porcentaje de la muestra analizada:

ENTIDAD	CRÉDITOS EXTRAOR.	SUPLEM. DE CRÉDITO	AMPLIAC. DE CRÉDITO	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO		INCOPI. DE REMAN. CRÉDITO	GESTIÓN UNIFICADA		CRÉDITOS GENERAD. POR INGRESOS	BAJAS POR ANULACIÓN	TOTAL	% MUESTRA
				+	-		+	-				
Admón. CA	-	25	390	65	(65)	2	24	(24)	75	(101)	391	95%
SALUD	-	-	388	-	-	-	-	-	-	(57)	331	100%
IASS	-	-	14	1	(1)	-	-	-	-	(18)	(4)	98%
INAEM	-	-	-	4	(4)	-	-	-	18	(3)	15	94%
IAJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56%
IAM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
IAA	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2	93%
AST	-	-	11	-	-	-	-	-	7	(1)	17	88%
CITA	-	-	-	-	-	-	-	-	2	(1)	1	0%
IACS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
BSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
INAGA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100%
ACPUA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
TOTAL MODIFICAC.	-	25	805	70	(70)	2	24	(24)	102	(181)	753	96%

Las principales incidencias detectadas han sido las siguientes:

1. Ampliaciones de crédito:

Se mantiene como incidencia el uso excesivo de la figura de «ampliaciones de crédito», que suponen el 87 % del importe total de las modificaciones aprobadas debido al amplio catálogo de supuestos de créditos ampliables que prevé la Ley de Presupuestos cada año (hasta 25 supuestos según la LP de 2016).

Como se ha indicado en anteriores informes de fiscalización, las ampliaciones de crédito son una excepción al principio de especialidad cuantitativa de los créditos presupuestarios (art. 39 TRLRHCA). Cuando se financian con bajas en otros conceptos tienen las mismas consecuencias que las transferencias de crédito y, sin embargo, no están sometidas a las prohibiciones impuestas para las transferencias por el art. 48 del TRLHCA.

Según el artículo 40 TRLHCA, tienen la condición de ampliables aquellos créditos que de modo taxativo se relacionen de manera singular en la Ley de Presupuestos de la CA para cada ejercicio económico. Así, el art. 8 de la LP recoge hasta 25 créditos presupuestarios que pueden ampliarse, entre ellos, los destinados a retribuciones del personal, a dotar el fondo social comarcal, los destinados a la amortización y pago de intereses derivados de las operaciones de endeudamiento, los créditos para gasto de farmacia, transferencias a organismos autónomos o créditos destinados a financiar la Universidad de Zaragoza. En 2016 desaparece la enseñanza concertada del catálogo de créditos ampliables.

Como se ha dicho en informes anteriores, varios de los citados créditos (retribución de personal, gasto de farmacia o conciertos de asistencia sanitaria) pueden determinarse inicialmente en el presupuesto y, sin embargo, son dotados con cifras muy inferiores a las que resultan de la liquidación definitiva del presupuesto de los ejercicios inmediatos anteriores, de forma recurrente en los sucesivos ejercicios.

Es el caso de las siguientes modificaciones de la muestra analizada:

MUESTRA	N.º DE EXPEDIENTE	IMPORTE MODIFICACIÓN (mill. €)	FUENTE DE FINANCIACIÓN	DESTIN DE LA MODIFICACIÓN
2	312-15 y 312-111	13	Baja en otros conceptos de gastos	Transferencia a las Administraciones Comarcales
8	312-98 a 312-110	13	Baja en otros conceptos de gastos	Déficit cap. 1 Educación nómina personal docente (4.824 funcionarios interinos)
1	312-133		Fondo de Contingencia (9 millones €)	Déficit cap. 1 Educación
7	312-134 a 312-139, 312-141 y 312-168	30	Baja en otros conceptos de gastos (21 millones €)	(nómina docentes diciembre)
5	312-161 a 312-164	6	Baja en otros conceptos de gastos	Déficit cap. 1 Educación (Seguridad Social docentes diciembre)
3	312-159, 312-165, 312-169	5	Baja en otros conceptos de gastos	Déficit cap. 1 Salud (nómina diciembre)
1	312-170	31	Mayores Ingresos- FLA	
1	314-30	2	Baja en otros conceptos de gastos	Déficit cap. 1 Dpto. Desarrollo Rural y Sostenibilidad (nómina)
2	318-17 y 318-25	5	Baja en otros conceptos de gastos	Déficit cap. 1 Educación (nómina PAS)
3	312-50, 312-125 y 312-158	233	Mayores Ingresos- FLA	Insuficiencias Salud Cap. 2 (suministros) y cap. 4 (recetas médicas)
1	312-171	18	Mayores Ingresos- FLA	Insuficiencias Cap. 2 Salud
1	317-09	4	Mayores Ingresos- Préstamos EEEF	Asunción deuda largo plazo Universidad de Zaragoza

(*) Sombreadas las ampliaciones de créditos financiadas con FLA (ver análisis más adelante).

Otras incidencias identificadas en la muestra analizada de ampliaciones de crédito:

- Las modificaciones 312-98 a 312-110 (13 millones de euros) se financian con baja en determinadas partidas de gastos, que posteriormente se han incrementado con el Fondo de Liquidez Autonómico u otras modificaciones de signo positivo.
- La modificación 312-133 (9,54 millones de euros) se financia incorrectamente con el Fondo de Contingencia. Con cargo a este fondo sólo pueden financiarse actuaciones que surjan a lo largo del ejercicio y no puedan demorarse hasta el siguiente, que no hayan podido ser previstos y, por lo tanto, carezcan de consignación presupuestaria, y que tengan carácter obligatorio y no discrecional. No cumplen estos requisitos la falta de consignación presupuestaria de la nómina del mes de diciembre.
- La modificación n.º 317-09 amplía el crédito del capítulo 4 (transferencias a la Universidad de Zaragoza) por 3,6 millones de euros para completar la asunción de la deuda a largo plazo de la Universidad acordada en 2015.

Mediante Decreto-Ley 2/2015, de 15 de diciembre, se acordó la refinanciación de la deuda a largo plazo de la CEPA (218,25 millones de euros) y de la Universidad de Zaragoza (13,86 millones de euros). En 2015 se asumieron 10,19 millones de euros, quedando pendientes 3,6 millones para el ejercicio 2016. Por lo tanto, este gasto debería haberse previsto en el presupuesto inicial.

Como consecuencia de dicha modificación se produce un aumento del gasto no financiero y, conforme al art 20.5 LOESPF, se debería haber adoptado un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía, dado que a fecha 12/04/2016 el periodo medio de pago a los proveedores superaba en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería.

- Algunas ampliaciones de crédito se han financiado con mayores ingresos para los que no se ha producido el cobro efectivo, contraviniendo el art. 40. TRLHCA. Es el caso de las modificaciones n.º 353-08 del IASS (1,73 millones de euros con destino a subvenciones de apoyo a la familia e infancia) y 372-04 del IAA (2,29 millones de euros con destino a ejecución de proyectos cofinanciados con el Fite 2016).

Análisis de las modificaciones financiadas con el FLA

Los recursos obtenidos por la adhesión de la CA al compartimento de Fondo de Liquidez Autonómico ascendieron a 1.020 millones de euros, de los que 949 millones de euros se recibieron en 2016 y 73 millones de euros en 2017. De estos últimos, 43 millones de euros corresponden a gasto imputado al presupuesto de 2016, que ha quedado pendiente de pago a cierre de dicho ejercicio.

Con estos ingresos, 341 millones de euros financiaron modificaciones del presupuesto de gasto, a través de las modalidades de ampliación de crédito (281 millones de euros) y generaciones de crédito (60 millones de euros):

- La Administración de la CA aumentó su presupuesto de gastos en 341 millones de euros, de los que 333 millones de euros se destinaron a mayores transferencias a sus entes dependientes (fundamentalmente al Salud) y 8 millones de euros sirvieron para financiar modificaciones de la propia Administración.
- Por su parte, el Salud incrementó su presupuesto para atender gasto en bienes corrientes y servicios (261 millones de euros), receta farmacéutica (41 millones de euros) y pago de nóminas de personal (31 millones de euros).

Las modificaciones se detallan en el cuadro siguiente de forma «consolidada»:

ENTE	MC. Ampliación de crédito					MC. Generación de crédito			TOTAL (miles €)
	312-50 (22/6/16)	312-125 (23/11/16)	312-158 (20/12/16)	312-170 (30/12/16)	312-171 (30/12/16)	312-126 (30/11/16)	312-130 (30/11/16)	312-172 (18/1/17)	
Admón CA						1.565	6.273	492	8.330
SAS	117.656	75.300	40.000	31.134	17.543	22.954	576	27.618	332.781
IASS						49			49
IAJ							208		208
IACS						1			1
INAGA						131			131
TOTAL	117.656	75.300	40.000	31.134	17.543	24.700	7.057	28.110	341.500

Se ha comprobado que el volumen total de las modificaciones presupuestarias financiadas con el FLA no han superado el importe resultante de sumar el saldo regularizado de la cuenta 409 del ejercicio anterior (220 millones de euros) y el incremento del déficit del 0,3 % al 0,7% autorizado en diciembre de 2016 (139 millones de euros).

No obstante, el Fondo de Liquidez Autonómico es un ingreso finalista y, por lo tanto, los gastos que se imputan a las partidas presupuestarias modificadas con estos mayores ingresos deberían cumplir las condiciones establecidas en las normas que regulan el citado fondo (Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, y programa para la aplicación del compartimento de Fondo de Liquidez Autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2016).

Los mayores ingresos del FLA corresponden en su totalidad al Tramo III, los cuales se han instrumentado mediante pagos directos del ICO a los proveedores (es decir, no hay un ingreso real en la tesorería de la CA, ni una salida monetaria hacia los proveedores). Sin embargo, las modificaciones presupuestarias no se corresponden exactamente con las partidas presupuestarias en las que se registraron estos pagos, debido a que la mayoría del gasto que había quedado pendiente en 2015 en la cuenta 409 ya se había aplicado al presupuesto de 2016 cuando comienzan las primeras remesas del FLA.

Esta falta de concordancia entre los pagos del FLA y las aplicaciones presupuestarias en las que se han contabilizado las modificaciones presupuestarias determina que se hayan incrementado partidas de gasto no previstas en la normativa del FLA:

- En la Administración de la CA, los mayores ingresos del FLA se han utilizado para financiar partidas de gasto de tributos (4 millones de euros de IBI).
- En el Salud, los mayores ingresos del FLA se han utilizado para financiar gasto de personal (31 millones de euros).
- En el Inaga, se financia el pago de resoluciones estimatorias de daños de naturaleza no agraria causados por especies cinegéticas correspondientes a años anteriores, que tampoco estaban previstas.

2. Análisis de la adecuación de las provisiones presupuestarias

Mediante Ley de Presupuestos, se excepcionan cada año las limitaciones impuestas a las transferencias de crédito reguladas en el artículo 48 del Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, en concreto, las transferencias de créditos para gestión unificada de obras, servicios, suministros o adquisiciones, aquellas necesarias como consecuencia de modificaciones orgánicas o de competencias, los proyectos cuya financiación esté inicialmente prevista con fondos estructurales, así como los de carácter finalista y los fondos situados inicialmente en la sección 30.

Es el caso de las siguientes transferencias que deberían preverse inicialmente en los presupuestos, dado que independientemente del departamento que los coordine, los créditos presupuestarios deben situarse inicialmente en la sección presupuestaria que deba gestionarlos, aprobarlos y pagarlos:

- Transferencias desde el departamento de Hacienda (sección 30) a los distintos departamentos de los fondos de acción social.
- Transferencias desde el departamento de Hacienda (sección 30) a la sección 26 para distribuir el fondo social comarcal entre las Comarcas.
- Transferencias de «gestión unificada»: la modificación 312-24 transfiere 24 millones de euros a los centros que gestionan gastos centralizados según acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 08/03/2016 (13 millones de euros al departamento de Hacienda y 11 millones de euros para aumentar los créditos a AST). Dicho reparto debería preverse previamente a la aprobación del Presupuesto para evitar modificaciones de créditos que se repiten cada año.
- La modificación 371-04 tramitada por AST en la modalidad de generación de crédito es consecuencia de la falta de presupuestación inicial de determinados encargos de la CARTV del ejercicio 2013 o servicios que, desde el ejercicio 2013, viene desarrollando AST como consecuencia de la disolución e integración de la empresa pública Aragón Telecom.

Como se ha indicado en informes anteriores de la Cámara de Cuentas, dichas modificaciones se deben a una inadecuada utilización por la Administración de la CA de las figuras de la gestión unificada y de la encomienda contractual para financiar a AST por el ejercicio de una competencia cuya titularidad le ha sido legalmente traspasada.

MUESTRA ANALIZADA	N.º DE EXPEDIENTE	FUENTE DE FINANCIACIÓN	IMPORTE (millones €)	DESTINO DE LA MODIFICACIÓN	FECHA APROBACIÓN
1 expediente	312-13	Transferencia entre conceptos de gastos (de sec. 30 a sec. 26)	12	Transferencia a las Adm. Comarcales	Abril
10 expedientes	313-22, 313-25, 312-60 a 312-64, 312-67, 315-10 y 317-28	Transferencias entre conceptos de gastos	43	Distribución fondo Fite	Julio, agosto, noviembre y diciembre
1 expediente	312-24	Transferencia entre conceptos de gastos (Gestión unificada)	24	Gestión Unificada de gastos	Abril
1 expediente	371-07	Ampliación de crédito (Gestión unificada)	11	AST	mayo
2 expedientes	371-04 y 371-10	Generación de crédito	5	AST	Marzo y junio

3. Otras incidencias detectadas en la muestra de expedientes:

- La modificación 313-17 de incorporación de remanentes de crédito en la partida 4312/780163/39117 «Plan vivienda 2013-2016 ayudas para inquilinos», por importe de 0,8 millones de euros se financia con baja en otros conceptos de gastos. Sin embargo, los remanentes de crédito ascendían a 0,4 millones, siendo este el importe máximo por el que podía haberse realizado la modificación, incumpliendo el art 44.2 del TRLH.

El informe de la Intervención General, que certifica la existencia de remanente de crédito susceptible de ser incorporado, justifica esta diferencia en que la incorporación realizada ha tenido en cuenta el remanente de crédito que por vinculación resulta de las partidas 4312/780163 (0,4 millones de euros), 4323/760129 (0,4 millones de euros) y 4323/780162 (4,9 millones de euros).

Sin embargo, la LP establece que los créditos autorizados en los respectivos programas de gasto tienen carácter limitativo y vinculante por lo que se refiere a la clasificación orgánica y funcional por programas (art. 4 LP 2015 y art. 6 LP 2016). Dado que las partidas señaladas proceden de distintos programas (4312 «Gestión Social de la Vivienda» y 4323 «Arquitectura y rehabilitación»), los créditos resultantes no están vinculados entre sí.

- La modificación 318-26 sirvió para generar crédito en el capítulo 1 de gastos de personal por importe de 9,94 millones de euros, financiados con las aportaciones recibidas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte procedentes del convenio firmado en 2014 con destino al pago del personal docente que imparte Formación Profesional Básica y nuevos itinerarios en Educación Secundaria Obligatoria en centros públicos.

La aportación correspondiente al ejercicio 2016 estaba prevista en el Convenio firmado con fecha 12 de diciembre de 2014, por lo que debería haberse previsto inicialmente en el presupuesto aprobado. Dicha modificación realizada en el mes de diciembre cubre el déficit de la nómina de diciembre del personal docente. Aunque esta modificación conlleva un aumento neto del gasto financiero, no obstante, en el momento de su aprobación no se incumplía con lo establecido en el art 20.5 de la LOESPF.

3.4. INGRESOS Y SISTEMA DE FINANCIACIÓN

3.4.1. Introducción

Los ingresos de la Administración de la CA en el ejercicio 2016 y su comparativa con el 2015 fueron los siguientes:

TIPOS DE RECURSOS	2016	2015
SISTEMA FINANCIACIÓN LEY 22/2009	3.580	3.315
Tarifa autonómica IRPF	1.123	1.107
Impuesto Valor Añadido	962	929
Impuestos Especiales	557	530
Tributos cedidos	401	362
Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales	159	145
Fondo de Suficiencia Global	190	200
Fondo de Cooperación	81	42
Fondos adicionales	107	-
OTROS RECURSOS RECIBIDOS DE LA AGE	61	43
FONDOS UNIÓN EUROPEA	523	425
Fondos Estructurales	66	67
Política Agraria Común	455	355
Otros recursos	2	3
SUBVENCIONES Y CONVENIOS	42	43
TRIBUTOS Y OTROS RECURSOS GENERADOS POR LA CA	73	55
Tributos propios	38	21
Prestación de servicios	4	5
Ingresos patrimoniales	14	10
Otros recursos	17	19
ENDEUDAMIENTO FINANCIERO	1.026	1.843
TOTAL	5.305	5.724

El anexo 5 recoge la evolución de los ingresos de la Administración de la CA desde 2005.

En el presupuesto liquidado del ejercicio 2016, los derechos reconocidos netos han disminuido en 419 millones de euros respecto a 2015, fundamentalmente por un menor endeudamiento concertado, que disminuye en un 44 % (817 millones de euros).

Los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común han aumentado en 265 millones, hasta alcanzar la cuantía de 3.580 millones de euros, que representa aproximadamente el 67,5 % de los derechos reconocidos netos de la Administración de la CA.

La segunda fuente de financiación es el endeudamiento, que en el ejercicio fiscalizado representa el 19,4 % de los ingresos (1.026 millones de euros). La financiación de la Unión Europea es la tercera fuente de ingresos y supone aproximadamente 522 millones de euros (9,9 % del total de derechos reconocidos netos de la Administración de la CA), un 23 % superior al ejercicio precedente.

3.4.2. Anulaciones

Durante el ejercicio 2016 se tramitaron anulaciones del presupuesto de ingresos por 46 millones de euros siendo su distribución por entes la siguiente:

Entidad	Ejercicio corriente	Ejercicios cerrados	Total
Administración de la CA	5	35	40
SAS	-	1	1
AST	4	-	4
IAA	-	1	1
Total general	9	37	46

La mayor parte de las anulaciones se realizan en la Administración de la CA (el 87 % del total). Le sigue en importancia relativa la entidad AST (un 9 % del total). Por otra parte, el 80 % de las anulaciones se refiere a deudas pendientes de ejercicios cerrados, anulándose un 20 % de las contraídas en el ejercicio corriente.

Las principales anulaciones se refieren al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (42 %), Sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (conjuntamente representan un 41 %) y el concepto 314, Prestación de Servicios de Industria e Innovación, de la entidad AST (9 %).

Se ha fiscalizado una muestra de 46 expedientes de anulación tramitados en el ejercicio 2016 por importe de 37 millones de euros, que ha supuesto una cobertura del 80 % del total, habiéndose detectado las siguientes incidencias:

1. En 11 de los expedientes analizados, que suman 17 millones de euros, las anulaciones han sido provocadas por fallos y errores en la gestión de la Administración de la CA.

- a) 9 millones de euros han sido anulados por los Tribunales económico administrativos por discrepancias en la valoración de los bienes inmuebles que han servido de base para el cálculo de las liquidaciones tributarias (principalmente en el Impuesto de sucesiones y donaciones y en el de transmisiones patrimoniales). Más concretamente los Tribunales han anulado las liquidaciones practicadas por la Administración de la CA por incumplir el principio de transparencia al no motivar las valoraciones realizadas por esta.
- b) 8 millones de euros han sido anulados por los Tribunales económico administrativos por caducidad del procedimiento de inspección (de 12 meses ampliado a 18 por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley General Tributaria) anulando así las liquidaciones practicadas por la Administración de la CA.

2. Las anulaciones de AST se deben a su propia metodología de gestión contable y presupuestaria: AST registra los derechos reconocidos en el momento en que se recibe un encargo de ejecución o cuando se firma un contrato por la prestación de un servicio, por el importe de ejecución dentro del ejercicio corriente. Posteriormente, y mientras se van desarrollando las actuaciones, se emite «nota de cargo» a la Comunidad Autónoma (a los distintos departamentos por los encargos de ejecución encomendados) o facturas a las empresas contratistas, generando un nuevo documento de ingreso. Con esta operativa presupuestaria y contable, se generan dos ingresos por los mismos conceptos, por lo que desde el departamento de Gestión económica de la entidad, se van realizando anulaciones de los ingresos duplicados. Al final del ejercicio, los ingresos reconocidos netos son efectivamente los devengados en el ejercicio, si bien, se reconocen anticipadamente y son objeto de ajustes por anulación a lo largo del ejercicio.

3.5. RESULTADO PRESUPUESTARIO

En el cuadro siguiente se recoge el resultado presupuestario individual de las trece entidades fiscalizadas según la información que se recoge en la Cuenta General.

Entidad	Operaciones no financieras			Operaciones con activos financieros	RESULTADO PRESUPUESTARIO	Variación neta de pasivos financieros	Desviaciones de financiación	DÉFICIT O SUPERÁVIT DE FINANCIACIÓN
	D.R.N.	O.R.N.	Saldo					
ADMÓN CA	4.278	-4.931	-653	0	-653	694	16	57
SALUD	2.014	-2.002	12	0	12	0	0	12
IASS	339	-313	26	0	26	0	-1	25
INAEM	104	-83	21	0	21	0	0	21
IAJ	5	-5	0	0	0	0	0	0
IAM	3	-3	0	0	0	0	0	0
IAA	67	-52	15	1	16	-1	0	15
AST	23	-24	-1	0	-1	0	2	1
CITA	13	-12	1	0	1	0	1	2
IACS	8	-8	0	0	0	-1	1	0
BSTA	10	-9	1	0	1	0	0	1
INAGA	5	-4	1	0	1	0	0	1
ACPUA	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALES	6.869	-7.446	-577	1	-576	692	19	135

La liquidación presupuestaria del ejercicio 2016 no refleja el gasto realmente realizado en dicho ejercicio. Las obligaciones reconocidas netas del estado de liquidación del presupuesto consolidado, que integra a las 13 entidades fiscalizadas, ascienden a 5.376 millones de euros. Incluyen gastos devengados en ejercicios anteriores por importe de 220 millones de euros (saldo 409 regularizado en 2016) y no reflejan 77 millones de euros de obligaciones devengadas en 2016 que han quedado a 31 de diciembre pendientes de aplicar al presupuesto por falta de crédito adecuado y suficiente.

REMANENTE DE TESORERÍA

El remanente de tesorería agregado de las entidades consolidadas, obtenido de la Cuenta General es negativo por 409 millones de euros.

1. (+) Derechos pendientes de cobro	635
(+) del presupuesto corriente	598
(+) de presupuestos cerrados	266
(+) de operaciones no presupuestarias	31
(-) de dudoso cobro	(240)
(-) ingresos realizados pendientes de aplicación	(19)
2. (-) Obligaciones pendientes de pago	(1.025)
(+) del presupuesto corriente	(771)
(+) de presupuestos cerrados	(118)
(+) de operaciones no presupuestarias	(136)
3. (+) Fondos líquidos	42
I. REMANENTE DE TESORERÍA AFECTADO	60
II. REMANENTE DE TESORERÍA NO AFECTADO	(409)
III. REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL (1+2+3) = (I+II)	(348)

El remanente de tesorería consolidado calculado por la Cámara de Cuentas es negativo en 610 millones de euros:

1. (+) Derechos pendientes de cobro	144
2. (-) Obligaciones pendientes de pago	(735)
3. (+) Fondos líquidos	42
I. REMANENTE DE TESORERÍA AFECTADO	60
II. REMANENTE DE TESORERÍA NO AFECTADO	(610)
III. REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL (1+2+3) = (I+II)	549

(*) Los balances de sumas y saldos de la contabilidad no distinguen entre saldos del ejercicio corriente y cerrados

Si bien los epígrafes del remanente de tesorería agregado y consolidado (derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago) deberían de ser distintos, no debería ocurrir lo mismo con el saldo total, ya que los saldos entre entes consolidados deberían compensarse entre sí. Sin embargo, existen diferencias entre el remanente de tesorería agregado (obtenido de la suma de los remanentes de tesorería incluidos en la Cuenta General) y el consolidado calculado por la Cámara de Cuentas. Las principales diferencias se han producido por las siguientes omisiones en el cálculo del remanente de tesorería de las entidades incluidas en la Cuenta General:

- La Administración de la CA no incluye como obligaciones pendientes de pago el importe de las fianzas y los depósitos. La Cámara de Cuentas de Aragón considera que los 142 millones de euros de las fianzas deben minorar el importe del remanente de tesorería como así lo establece el PGCPA, ya que se trata de obligaciones pendientes de pago de acreedores que son no presupuestarios y tampoco lo serán en el momento de su vencimiento (apartado 4.8.)
- 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 de euros, existiendo una diferencia no regularizada de 59 millones de euros.

3.7. COMPROMISOS CON CARGO A PRESUPUESTOS FUTUROS (GASTOS PLURIANUALES)

Los compromisos de gasto con cargo a ejercicios posteriores son aquellos derivados de operaciones del presupuesto de gastos cuya ejecución se proyecta en varias anualidades.

Con los datos obtenidos de la Cuenta General de 2016 se ha elaborado el siguiente cuadro resumen de los gastos comprometidos de carácter plurianual por capítulos y años por cada una de las entidades fiscalizadas:

ENTIDAD	CAPÍTULO	2017	2018	2019	2020	POSTERIORES	TOTALES
	2	66	31	14	12	162	285
	3	162	150	143	118	618	1.192
Administración CA	4	239	174	168	167	104	852
	6	53	23	6	6	2	89
	7	35	33	24	28	49	169
	8	5	2	2	2	7	18
	9	520	854	1.090	636	3.335	6.436
Total Administración General		1.079	1.267	1.447	970	4.278	9.041
SALUD	2	55	20	6			80
	6						-
IASS	2	92	81	35	9	19	236
	4	6					6
INAEM	2	3	1	1	1	2	7
	4	26	2				28
IAJ	2						1
IAM	2	1					1
Total Organismos Autónomos		183	104	41	10	21	359
	2	46	56	53	52	593	800
IAA	6	1					1
	9	1	1				2
AST	2	7	1				8
	9						1
CITA	2	1	1				2
BSTA	2	5	2				7
Resto	varios	1		1	1		2
Total EDP		62	61	54	53	593	823
TOTAL GENERAL		1.324	1.432	1.542	1.033	4.892	10.223

Al cierre del ejercicio 2016, el gasto comprometido para futuros ejercicios asciende a 10.223 millones de euros (1.528 millones de euros más que en 2015). El detalle de los compromisos que superan el millón de euros se recoge en el Anexo 6.

Dos entidades representan el 96 % de los compromisos de gasto futuros:

- la Administración de la CA (88,45 % del total), principalmente por el impacto del volumen de endeudamiento, mediante pago de intereses (1.192 millones de euros en capítulo 3) y por los vencimientos de amortizaciones de deuda (6.436 millones de euros en capítulo 9), aunque estas cantidades no son correctas como se indica más adelante en el apartado 3.7.1.
- el Instituto Aragonés del Agua (7,86% del total), por los compromisos de pago a los concesionarios y a los contratistas de los servicios de mantenimiento de las instalaciones de abastecimiento y depuración (800 millones de euros en capítulo 2).

Con respecto al 2015, los compromisos futuros han aumentado en 2016 en 1.527 millones de euros en los siguientes capítulos:

Capítulo	31/12/15	Variación ejercicio	31/12/2016	% sobre 2015
1	-	-	-	-
2	1.550	(123)	1.427	-8 %
3	1.333	(141)	1.192	-10 %
4	284	601	885	212 %
6	89	2	91	3%
7	119	50	169	42 %
8	18		18	1 %
9	5.301	1.138	6.439	21 %
TOTAL	8.695	1.527	10.222	17 %

En general, las variaciones negativas se producen por la incorporación de la anualidad 2016 al presupuesto de dicho ejercicio (de importe superior a los nuevos gastos plurianuales concertados). Destacan los siguientes gastos plurianuales concertados en 2016:

- En el capítulo 4, Transferencias corrientes, el significativo aumento de los gastos plurianuales por importe neto de 601 millones se debe fundamentalmente a la firma del Convenio de financiación de la Universidad de Zaragoza para el periodo 2016-2020.
- En el capítulo 7, Transferencias de Capital, los dos principales gastos plurianuales concertados en 2016 han sido el acuerdo de refinanciación de la deuda de Zaragoza Alta Velocidad por importe de 79 millones de euros y los contratos programa de la Universidad de Zaragoza por importe de 15 millones de euros.
- Finalmente, aunque en el estado de gastos plurianuales consta una variación en los capítulos de gasto relativos al endeudamiento (disminución del capítulo 3 en 141 millones de euros y un aumento en el capítulo 9 de 1.138 millones de euros), esta información no es correcta, debido a las omisiones que se explican seguidamente.

A 31 de diciembre de 2016, la Comunidad Autónoma debía al Estado 531 millones de euros, a razón de 35 millones de euros anuales hasta el año 2031, por las liquidaciones negativas del sistema de financiación correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009. Aunque desde un punto de vista contable este pasivo exigible implica un compromiso plurianual de obligaciones presupuestarias a pagar, las cuotas anuales de amortización de esta deuda no se tramitan como gastos presupuestarios. Se contabilizan, de acuerdo con el PGCPA, como devoluciones de los ingresos del Estado cobrados por la CA en los años 2008 y 2009. Estas devoluciones tienen impacto directo en los presupuestos de ingresos de los ejercicios en los que materialmente se realizan, minorando los derechos reconocidos netos y la recaudación del ejercicio corriente, aunque las liquidaciones a devolver procedan de derechos reconocidos contabilizados en los presupuestos liquidados de los ejercicios cerrados 2008 y 2009.

Al no aplicarse al presupuesto de gastos, esta deuda no figura en el estado de gastos con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores de la Cuenta General. Tampoco aparece identificada en el epígrafe 4.5 «Información sobre la ejecución del ingreso público» de la Memoria de la Cuenta General de la Administración de 2016 puesto que la CA no elabora el estado correspondiente a los compromisos de ingresos con cargo a presupuestos de ejer-

cicios posteriores, como exige el PGCPA. Como consecuencia, estos compromisos futuros no están reflejados en la Cuenta General como cargas presupuestarias de la Comunidad Autónoma para los próximos años ni en gastos ni en ingresos y solo se hace mención a ellos en el apartado 4.10 «Información sobre el endeudamiento» de la memoria de la Cuenta General.³⁸

3.7.1. Administración de la C.A.

Como se ha señalado, los gastos plurianuales de la Administración de la CA ascienden a 9.041 millones de euros y representan el 88,45 % del total de los compromisos futuros. Por secciones, además de los gastos de naturaleza financiera derivados del endeudamiento que se localizan en la sección 30 (7.645 millones de euros en 2016), los principales compromisos plurianuales están en la las secciones 10, Presidencia (253 millones de euros), en la 13, Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (165 millones de euros), en la 17, Innovación, Investigación y Universidad (778 millones de euros) y en la 18, Educación, Cultura y Deporte (78 millones de euros):

DEPARTAMENTOS	2017	2018	2019	2020	Posteriores	Total 2016	Total 2015
09 Consejo Económico y Social							-
10 Presidencia	61	14	10	10	158	253	305
11 Ciudadanía y Derechos Sociales	2					2	3
12 Hacienda y Administración Pública	9	3				12	18
13 Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	33	15	8	6	103	165	169
14 Desarrollo Rural y Sostenibilidad	35	22	8	5	6	76	43
15 Economía, Industria y Empleo	3	3				6	3
16 Sanidad	19	8				27	47
17 Innovación, Investigación y Universidad	185	183	177	180	53	778	141
18 Educación, Cultura y Deporte	44	11	7	13	4	78	83
26 A las Admón. Comarcales							2
30 Diversos Departamentos	688	1.009	1.238	757	3.953	7.645	6.609
TOTALES	1.079	1.267	1.447	970	4.278	9.041	7.424

De la revisión de la muestra de gastos plurianuales superiores a 1 millón de euros (anexo 6), se desprenden las siguientes incidencias:

- Respecto del contrato de concesión de obra pública de la autopista ARA-1, cuyo importe total en el estado de gastos plurianuales asciende a 125,57 millones de euros, conviene aclarar que el coste aplazado está sobredimensionado, ya que se calculó con arreglo a las estimaciones de tráfico máximo (anualidades de 5 millones de euros aproximadamente), mientras que los pagos realizados en los ejercicios pasados, una vez comprobado el tráfico real, han sido de 2,5 millones de euros anuales de media.

Como se explica en el apartado 4.1.1 (punto 3), según las cuentas anuales de la concesionaria el valor del activo inmaterial es de 58 millones de euros, de los que al cierre del ejercicio se han abonado 9 anualidades, por lo que el coste pendiente de pago de esta infraestructura sería de aproximadamente 40 millones de euros.

- El importe de los intereses (capítulo 3) está infravalorado en 50 millones de euros por dos razones: por un lado, no se incluyen los intereses de 13 préstamos en vigor (lo que supone una infravaloración de 68,5 mi-

³⁸ No obstante, en la memoria de la Cuenta General (pág. 443 del Tomo I) se recoge expresamente la siguiente justificación: «En el apartado de Gastos Plurianuales se reflejan únicamente los compromisos de gasto contabilizados por los centros gestores en el Presupuesto de Gastos, si bien, el Gobierno de Aragón también tiene contraída una deuda plurianual con el Estado debida a los anticipos concedidos en virtud del mecanismo financiero previsto en la disposición adicional trigésima sexta de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales de Estado para el año 2012, por el que se concedieron anticipos extrapresupuestarios, por parte del Estado, con el objetivo de extender a 120 mensualidades iguales, a computar a partir de 1 de enero de 2012, el aplazamiento del saldo pendiente de reintegro a la citada fecha de las liquidaciones del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009. Posteriormente, al amparo de la disposición final primera del Real Decreto-Ley 12/2014, de 12 de septiembre, se concede la ampliación del aplazamiento a 204 mensualidades iguales, a computar a partir del 1 de enero de 2015, del saldo pendiente de las citadas liquidaciones, así como de los anticipos concedidos en virtud de dicho mecanismo».

llones de acuerdo con sus cuadros de amortización); por otro lado, no se efectúan correcciones en el cálculo de los intereses futuros por variaciones a la baja del Euribor en los casos de préstamos referenciados a este índice (lo que produce una sobrevaloración de intereses de 18,5 millones de euros).

- No se incluye el préstamo del ICO de Fondo de Liquidez Autonómica, aprobado por Real Decreto Ley 17/2014 de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera, por importe de 1.011 millones de euros.
- Tampoco se informa sobre los compromisos futuros de gastos con los centros de enseñanza que tienen concertado por un periodo de cuatro años el servicio público de educación hasta el curso 2016/17. En el ejercicio 2016, el gasto de la enseñanza concertada alcanzó un importe de 159 millones (79 millones de euros en educación infantil y primaria, 75 millones en educación secundaria y 5 millones en educación especial).

3.7.2. Otras incorrecciones en el resto de entidades fiscalizadas

El IAA no recoge adecuadamente los gastos comprometidos con cargo al ejercicio 2016, que están infravalorados en 6,44 millones de euros y no cubren completamente los compromisos adquiridos para 2016 de los contratos de concesión de obra pública de las estaciones depuradoras. No obstante, debido a los retrasos y modificaciones sufridos en la ejecución de algunos contratos, la liquidación presupuestaria real ha sido muy inferior a la anualidad contractualmente comprometida, y no se han producido insuficiencias de crédito, de forma que no ha quedado ninguna factura pendiente de imputar a presupuesto. De acuerdo con la normativa presupuestaria y de contratación aplicable, el Instituto debería haber reajustado las anualidades de estos contratos para adaptarlas a su real ejecución.³⁹

El IACS no incluye el endeudamiento financiero en el estado de compromisos de gasto con cargo a presupuesto de ejercicios posteriores, que al cierre de 2016 asciende a 4,86 millones de euros.

El CITA tampoco incluye el endeudamiento financiero en el estado de compromisos de gastos plurianuales, que al cierre de 2016 asciende a 0,23 millones de euros.

3.7.3. Cumplimiento del control parlamentario (art. 4 LP)

El artículo 4 de la LP de 2016 establece un nuevo control las Cortes de Aragón de los compromisos plurianuales superiores a 500.000€. Dicho artículo establece que los gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros en los supuestos regulados en el art. 41 del TRLHCA, cuyo importe sea superior a 500.000€, requerirán de la autorización de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón.

Para la muestra fiscalizada de gastos plurianuales (todos aquellos superiores a 1 millón de euros del anexo 6), se ha comprobado el cumplimiento de esta obligación, excepto en los dos siguientes supuestos:

- ⁴⁰ Respecto del expediente AST «prórroga servicio red de datos, lote 1 ZA/AST/1-12», por importe de 4.111.832,76 euros, se manifiesta que no procede el control parlamentario por tratarse de una prórroga.

Del análisis realizado se desprende que deben redactarse procedimientos claros que describan con exactitud los supuestos en los que debe recabarse la autorización de las Cortes y los supuestos en los que no se considere necesario (reajuste de anualidades, prórrogas, etc), previa consulta a las Cortes.

³⁹ Alegación 50. Párrafo modificado en virtud de alegación

⁴⁰ Alegación 24. Párrafo suprimido en virtud de alegación.

BALANCE DE SITUACIÓN

El balance de situación consolidado al 31 de diciembre de 2016 y 2015 elaborado por la Cámara de Cuentas de Aragón es el siguiente:

ACTIVO consolidado (en millones de euros)	2016	2015	PASIVO consolidado (en millones de euros)	2016	2015
A) INMOVILIZADO	5.766	6.003	A) FONDOS PROPIOS	(2.940)	(2.307)
Inversiones destinadas al uso general	700	721	Patrimonio	1.526	1.534
Inmovilizaciones inmateriales	31	31	Resultados de ejercicios anteriores	(3.833)	(2.674)
Inmovilizaciones materiales	3.954	4.140	Resultados del ejercicio	(633)	(1.167)
Inversiones gestionadas	459	452	C) ACREEDORES A LARGO PLAZO	7.605	7.028
Inversiones financieras permanentes	622	659	Endeudamiento a l/p	7.463	6.887
B) GASTOS A DISTRIBUIR VARIOS EJERCICIOS	18	22	Fianzas y depósitos	142	141
C) ACTIVO CIRCULANTE	303	232	D) ACREEDORES A CORTO PLAZO	1.422	1.536
Existencias	6	6	Endeudamiento a c/p	662	673
Deudores	254	202	Acreeedores	760	863
Tesorería	43	24	TOTAL PASIVO	6.087	6.257
TOTAL ACTIVO	6.087	6.257			

En el anexo 2 se detalla la aportación al consolidado de los distintos entes públicos.

4.1. INMOVILIZADO NO FINANCIERO

El inmovilizado no financiero representa el 79 % del activo total de las entidades fiscalizadas. El valor neto contable conjunto asciende a 5.146 millones de euros al cierre de 2016, siendo los valores más significativos los de la Administración de la CA (3.326 millones de euros, que representa un 79,87 % de su activo), Salud (1.274 millones, un 88,08 % de su activo), IASS (258 millones de euros) e IAA (130 millones de euros).

ENTIDAD	INVERSIONES DESTINADAS USO GENERAL	INMOVILIZADO INMATERIAL		INMOVILIZADO MATERIAL		INMOVILIZADO EN CURSO	INVERSIONES GESTIONADAS PARA OTROS ENTES	TOTAL INMOV. NO FINANC.
	COSTE	COSTE	AM. ACUM	COSTE	AM. ACUM	COSTE	COSTE	VALOR NETO CONTABLE
ADMINISTRACIÓN	651	76	(70)	2.500	(423)	211	381	3.326
SALUD	-	6	(6)	1.322	(227)	179	-	1.274
IASS	-	2	(2)	254	(32)	33	3	258
INAEM	-	-	-	78	(10)	-	-	68
IAJ	-	-	-	38	(5)	-	-	33
IAM	-	-	-	4	(1)	-	-	3
IAA	49	1	-	5	-	-	75	130
AST	-	5	(4)	26	(17)	-	-	10
CITA	-	-	-	19	(3)	-	-	16
IACS	-	4	(4)	16	(7)	18	-	27
BSTA	-	1	-	2	(2)	-	-	1
INAGA	-	1	(1)	1	(1)	-	-	-
ACPUA	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL 2016	700	96	(87)	4.265	(728)	441	459	5.146
TOTAL 2015	721	94	(83)	4.328	(700)	535	452	5.347
Variación %	(3%)	2%	5%	(1%)	4%	(18%)	2%	(4%)

La CA dispone de un Inventario General de su patrimonio de acuerdo con lo previsto en el art. 68 del TRLPA. En dicho inventario se incluyen los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos, los derechos de arrendamiento o atribución de uso o disfrute sobre inmuebles ajenos, los bienes muebles y propiedades incorporales y los valores mobiliarios e instrumentos financieros de titularidad autonómica.

La Cámara de Cuentas ha conciliado los datos del inventario general con los de contabilidad patrimonial al inicio y cierre del ejercicio, así como los movimientos de altas, bajas y traspasos. Se comprueba que se mantienen las mismas incidencias de ejercicios anteriores, que se describen en el apartado siguiente. Además, en el apartado 4.1.3 se presentan los resultados del trabajo especial de revisión de la integridad y adecuación de los datos del inventario, que al cierre de 2016 contenía un número total de 326.821 activos, de los cuales el 99% tiene un valor inferior a 100€.

INMOVILIZADO NO FINANCIERO EJERCICIO 2016	SALDO A 1/1/2016	ALTAS	BAJAS	TRASPASOS (*)	SALDO A 31/12/2016
I. INVERSIONES DESTINADAS AL USO GENERAL	721	25	-46	-	700
200 - Terrenos y bienes naturales	142	0	-4	-	138
201 - Infraestructuras y bienes destin. al uso general	542	25	-42	-	525
208 - Bienes del Patrim. histórico, artístico y cultural	37	0	0	-	37
II. INMOVILIZACIONES INMATERIALES	114	5	0	0	119
210 - Gastos de investigación y desarrollo	4	-	-	-	4
215 - Aplicaciones informáticas	83	2	-	-	85
216 - Propiedad intelectual	3	-	-	-	3
217 - Dchos. sobre bienes en régimen arrend. Financ.	4	-	-	-	4
248 - Inmovilizado inmaterial en curso	20	3	-	-	23
III. INMOVILIZACIONES MATERIALES	4.843	56	-216	0	4.683
220 - Terrenos y bienes naturales.	176	1	(1)	(4)	172
221 - Construcciones.	3.611	20	(152)	104	3.583
222 - Instalaciones técnicas.	180	4	(32)	-	152
223 - Maquinaria.	150	12	(4)	-	158
224 - Útiles y herramientas	16	-	-	-	16
226 - Mobiliario.	77	3	(15)	-	65
227 - Equipos para procesos de información.	84	4	(3)	-	85
228 - Elementos de transporte.	19	-	(1)	-	18
229 - Otro inmovilizado material.	13	1	-	-	14
240 - Adaptación de terrenos y bienes naturales	11	-	-	-	11
241 - Construcciones en curso	492	9	(6)	(100)	395
242 - Instalaciones técnicas en montaje	7	-	-	-	7
249 - Otro inmovilizado material en curso	5	-	-	-	5
2299- Cuenta puente con cuenta 409	2	2	(2)	-	2
IV. INVERSIONES GESTIONADAS	453	20	(14)	0	459
230 - Inversiones gestionadas para otros entes públic.	288	16	(14)	-	290
231 - Inversiones gestionadas para empresas privadas	46	3	-	-	49
232 - Inv. gestión. para familias e instit. sin fines lucro	119	1	-	-	120
TOTAL INMOVILIZADO NO FINANCIERO	6.131	106	(276)	0	5.961
281 - Amortización acumulada del inmovilizado inmaterial					(87)
282 - Amortización acumulada del inmovilizado material					(728)

(*) Cuadro elaborado por la Cámara de Cuentas. Los traspasos se presentan incorrectamente en la memoria como altas y bajas, aunque en el inventario sí quedan identificados como traspasos (excepto en el Salud). En la revisión de la muestra analizada del Salud se han comprobado que, al menos, 100 millones han sido traspasos de la cuenta de construcciones en curso a definitivo. En la Administración de la CA se han registrado 25 millones de euros de traspasos dentro de una misma cuenta (220 y 221).

4.1.1. Seguimiento de incidencias de informes de ejercicios anteriores

1. Información de la memoria

La información que contienen las memorias de las cuentas anuales no son completas y sólo recogen los aumentos y disminuciones de inmovilizado (sin diferenciar los traspasos entre cuentas). No se informa de las diferencias con las altas y bajas del inventario de activos, ni de los movimientos de actualización del inventario o de las razones de los retrasos en el reflejo contable.⁴¹

Tampoco consta ninguna información en la memoria sobre los bienes totalmente amortizados que continúan en uso. A 31/12/2016 existen 65.376 elementos de activo que se encuentran amortizados en su totalidad, cuyo valor de adquisición conjunto asciende a 303 millones de euros.

2. Conciliación de datos contables y de inventario

Los saldos iniciales y finales de inmovilizado del balance de la cuenta general están sobrevalorados y no coinciden con los saldos del inventario general. La diferencia reside en ajuste practicado en 2006 con motivo de la carga de datos históricos en el sistema de información contable, cuyo importe no está asociado a ningún activo fijo.

Esta incidencia se ha ido corrigiendo en los dos últimos ejercicios mediante la baja contable de estos activos con contrapartida en pérdidas extraordinarias. En 2015 se regularizaron 187 millones de euros y en 2016 se han regularizado 198 millones de euros, como se refleja en el cuadro siguiente. A 31/12/2016 el importe pendiente de regularizar asciende a 56 millones de euros, principalmente en el IAA.

Entidad	Saldo inicial «carga SERPA»	Regularización 2015	Regularización 2016	Saldo pendiente de regularizar
DGA	155	(155)	-	-
SALUD	156	(32)	(124)	-
IASS	61	-	(61)	-
INAEM	12	-	(12)	-
IAA	55	-	(1)	54
IACS	1	-	-	1
AST	2	-	(1)	1
Totales	442	(187)	(199)	56

3. Integridad del inventario de activos

El saldo contable de inmovilizado y el inventario de activos se encuentran infravalorados como consecuencia de la falta de inclusión de numerosos activos:

Activos construidos en régimen de concesión

Se mantiene la salvedad del informe de fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 2015 relativa a la falta de contabilización de los activos construidos en régimen de concesión (Depuradoras y Autopista ARA 1). Para determinar el valor de estos activos, la Cámara de Cuentas revisó las cuentas anuales de las sociedades concesionarias, que en todos los casos han contabilizado las concesiones como inmovilizado intangible, de acuerdo con lo previsto en la normativa contable específica para empresas concesionarias⁴² para los supuestos en que en el contrato se transfieren al concesionario los riesgos de construcción y de demanda o disponibilidad. Estas inversiones

⁴¹ - IAA incorpora en su memoria información relativa a los principales activos del Instituto (depuradoras y plantas de purines), distinguiendo entre los que fueron construidos por la DGA y los ejecutados por el IAA. En la memoria se justifican las razones de la incorrecta cuenta contable utilizada (para los activos ejecutados por el IAA) y de la falta de registro en inventario de bienes (para los activos construidos por la DGA) por imperativo de la Ley 6/2001. Dichas incorrecciones se van a subsanar a partir de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas, que permite la cesión o adscripción de los citados activos al Patrimonio del IAA.

- AST incluye información sobre las tablas de amortización del inmovilizado adquirido con anterioridad a 2006.

- Inaga contiene descripción y valoración de los bienes no inventariados en el módulo contable de SERPA adquiridos con anterioridad a 2006.

⁴² Orden EHA/3362/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas concesionarias de infraestructuras públicas.

deben figurar en la contabilidad patrimonial de la entidad concedente, tal como propone la IGAE para las entidades públicas sometidas al Plan General de Contabilidad Pública⁴³

- En el IAA no constan en contabilidad ni en el inventario de activos el valor de las EDAR construidas en régimen de concesión, cuyo importe estimado por la Cámara de Cuentas asciende a 196 millones de euros, para reflejar correctamente en el Balance de situación todos los activos gestionados por el IAA para llevar a cabo el servicio de depuración que presta y constituye su principal objeto.⁴⁴
- En la Administración de la CA no constan en contabilidad ni en el inventario de activos el coste de construcción de la Autopista ARA 1 (Villafranca-El Burgo de Ebro) por importe de 58 millones de euros, que se construyó mediante contrato de concesión de obra pública y entró en explotación en julio de 2008. Conviene advertir que debido a las pérdidas incurridas durante los últimos ejercicios, la sociedad solicitó concurso voluntario de acreedores que fue aceptado por el juzgado de lo Mercantil n.º 2 de Zaragoza el 4 de noviembre de 2014.

Se propone el siguiente ajuste:

AJUSTE	Adm. CA		IAA	
	Debe	Haber	Debe	Haber
Bienes en régimen de concesión	58		196	
Ingresos y Bº de ejercicios anteriores		18		41
Acreedores L/P		38		144
Acreedores C/P		2		11
TOTAL ASIENTO	58	58	196	196

Otros activos no identificados en inventario

- En el IAA se mantiene la salvedad por la infravaloración del inmovilizado en 82 millones de euros por las EDAR construidas por la Administración de la CA, que fueron adscritas al IAA y que no figuran registradas contablemente ni en el inventario de activos en ninguna de las dos entidades.
- Tampoco constan en el inventario de la Administración de la CA activos del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte destinadas a alquileres sociales y del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (como las inversiones ejecutadas en el vertedero de Bailín y las EDAR construidas por el Gobierno de Aragón cuya adscripción al IAA estaba pendiente de contabilizar). La Cámara de Cuentas no ha podido cuantificar el importe de estas inversiones omitidas en el inventario.
- En el IASS existen dos activos procedentes de las transferencias de las competencias del Estado a la CA (1996) que no figuran inventariados (Hogar para la tercera edad de Monreal del Campo y de Cariñena).
- En el apartado 4.1.3 se relacionan otros activos que no constan en el inventario que se han identificado en el trabajo especial de revisión de la integridad y adecuación de los datos del inventario.

4. Inmovilizado en curso

Existen 1.051 elementos de activos clasificados como inmovilizado en curso que, al cierre de 2016, alcanzaban un saldo de 441 millones de euros (de ellos, 56 activos tienen valor nulo). En el año 2016 se regularizaron 106 millones de euros de activos en curso (casi en su totalidad del Salud, que ha regularizado la situación de 17 activos en curso).

La Cámara de Cuentas estima que, al menos, 492 elementos de activos en curso, cuyo valor agregado asciende a 394 millones de euros, deberían haberse traspasado a sus cuentas de activo definitivo o darse de baja contra pérdidas extraordinarias. Esta reclasificación afecta fundamentalmente a la Administración de la CA (416 elementos por valor de 197 millones de euros), al Salud (54 elementos por valor de 170 millones de euros) y al IASS (22 elementos por valor de 27 millones de euros), con el consiguiente efecto en el cálculo de la amortización acumulada

⁴³ Informe de 7 de abril de 2016 de la División de Planificación y Dirección de la Contabilidad Pública de la Oficina Nacional de Contabilidad (Intervención General de la Administración del Estado, IGAE) relativo al tratamiento contable a aplicar a los acuerdos de concesión de servicio público que realice una entidad pública sometida al plan general de contabilidad pública.

⁴⁴ Salvedad identificada en Informe de fiscalización de la actividad del organismo en el ejercicio 2015 aprobado por la Cámara de Cuentas el 28 de marzo de 2017.

desde su entrada en funcionamiento.

5. Inversiones gestionadas para otros entes

Existen 1.569 elementos de activos clasificados como inversiones gestionadas para otros entes que, al cierre de 2016, alcanzaban un saldo de 458 millones de euros (381 millones de euros en la Administración de la CA, 74 millones de euros en el IAA y 2,6 millones de euros en el IASS).

De la revisión efectuada sobre una muestra de activos, se ha comprobado que la mayoría de ellos ya han sido entregados por lo que deberían haberse dado de baja con contrapartida en la cuenta de subvenciones de capital concedidas.

La Cámara de Cuentas propone los siguientes ajustes:

- En la Administración de la CA deberían darse de baja, al menos, 138 millones de euros con contrapartida en pérdidas extraordinarias.

N.º ACTIVO DE LA MUESTRA	DENOMINACIÓN	COSTE (*)	PÉRDIDAS DE EJERCICIOS ANTERIORES
32000000312	PROY.REG.SOCIAL MEQUINENZA Z090006	-15	-15
30000000830	OBRAS EMERGENCIA REPARACION DAÑOS INFR. F-2	-13	-13
32000000030	BARBASTRO, PALACIO EPISCOPAL	-12	-12
32000000127	RED TUBERÍAS Z. CANAL CALANDA-ALCAÑIZ1º PARTE	-11	-11
31000000007	PROYECTO TRANSF. REGADÍO EN QUINTO DE EBRO	-7	-7
300000000577	C.P. LUCIEN BRIET, ZARAGOZA	-6	-6
310000000000	RED DE RRIEGOS DEL SECTOR VIII-A SUBSECTOR 4 Z.R.	-6	-6
300000000440	C.P. EL ESPARTIDERO -ZARAGOZA	-6	-6
310000000003	PROYECTO RED DRENAJES Y DESAGÜES SECTOR VII DE	-5	-5
310000000001	OBRAS SECTOR VIII-A, SUBSECTOR V ZONA REGABLE	-5	-5
300000000508	CEIP VALDESPARTERA	-5	-5
300000000537	C.P. FORO ROMANO, CUARTE DE HUERVA	-5	-5
300000000329	OBRAS Z.C.P. LOARRE H090002	-4	-4
310000000004	PROY. ESTACIÓN BOMBEO CANAL CALANDA -ALCAÑIZ	-4	-4
300000000606	C.E.I.P. VAL DE LA ATALAYA	-4	-4
300000000700	C.E.I.P. PEDRO I DE BARBASTRO	-4	-4
300000000703	CEIP ZARAGOZA SUR	-2	-2
320000000062	TARAZONA, IGLESIA DE LA MAGDALENA	-4	-4
320000000023	TARAZONA (Z.ª), CATEDRAL	-4	-4
300000000042	CAMINOS DESAGÜES C.P.PINA DE EBRO Z.168/05	-3	-3
320000000233	CAMINO DE SANTIAGO	-3	-3
300000000800	CEIP FRAGA III	-3	-3
300000000023	Obras en el vertedero de HCH de Bailín propiedad	-3	-3
300000000616	ACT. DIVERSAS SERVICIO INFRAESTRUCTURAS RURALES	-4	-4
	TOTAL IRREGULARIDAD DETECTADA	-138	-138

- En el IAA, 61,68 millones de euros deberían reclasificarse a otras cuentas de inmovilizado y regularizar documental y contablemente las inversiones que ya han sido entregadas.
- En el IASS, ninguna de las inversiones de la muestra debería haberse clasificado como inversiones gestionadas para otros entes públicos. Se trata de inversiones de mejora realizadas en residencias y otros centros gestionados por el IASS, que deberían haber incrementado el valor del coste del activo que ya existía en el inventario y corregir la amortización acumulada no practicada desde la finalización de la obra. Se propone su reclasificación a la cuenta de activo correspondiente por naturaleza.

6. Amortización de inmovilizado

La dotación a la amortización y la amortización acumulada está infravalorada por la incorrecta consideración tanto de la vida útil de bienes que fueron transferidos por el Estado a la CA, como del mantenimiento prolongado de los mismos en cuentas de inmovilizado en curso, entre otras causas.

En la revisión efectuada sobre la amortización de una muestra de bienes inmuebles se ha detectado un defecto de amortización acumulada al cierre del ejercicio 2016 de, al menos, 89 millones de euros en la Administración de la Comunidad Autónoma, 57 millones de euros en el Salud y 13 millones de euros en el IAA.

No ha sido posible verificar la razonabilidad de las amortizaciones practicadas en el resto de inmuebles que no han sido revisados por la Cámara de Cuentas.

La Cámara de Cuentas estima que la dotación a la amortización está infravalorada en, al menos, 120 millones de euros para el conjunto de entidades fiscalizadas.

7. Adquisición de equipos mediante arrendamiento financiero

El Salud no ha corregido la incidencia, detectada en fiscalizaciones anteriores, por el incorrecto registro de las adquisiciones de inmovilizado mediante contratos de arrendamiento financiero. El valor del inmovilizado está infravalorado debido a que las cuotas pagadas en cada ejercicio se contabilizan financiera y presupuestariamente como gasto del ejercicio, mientras que el alta de inmovilizado, por el valor residual de la opción de compra, se realiza en el momento en que esta se ejercita, a partir del cual comienza a dotarse anualmente la amortización durante un periodo de 14 años y no en función de la vida útil estimada pendiente de cada activo.

Se ha comprobado que existen al menos 41 elementos de activo adquiridos en régimen de arrendamiento financiero, cuyo valor de adquisición conjunto fue de 23 millones de euros. Al cierre del ejercicio 2016 el Salud había ejercido la opción de compra de 36 elementos de activos, cuyo valor neto contable ascendía a 0,79 millones de euros. La Cámara de Cuentas no ha podido calcular el ajuste que debería realizarse al no haber dispuesto del importe de los gastos financieros y de mantenimiento que deberían descontarse del coste de adquisición de los activos, ni de la estimación de la vida útil.

8. Otras incorrecciones detectadas en fiscalizaciones anteriores

- Incorrecta activación de gastos financieros una vez entregados los inmuebles. Se estima que el saldo del inmovilizado y el patrimonio neto del balance de situación están sobre valorados en 4,75 millones de euros.
- Las altas de bienes inmuebles no separan el valor del terreno del valor de la construcción, con el consiguiente efecto de sobrevaloración del cálculo de la amortización acumulada. El ajuste para registrar correctamente el valor de los terrenos alcanzaría, al menos, 22,93 millones de euros.

La aplicación de gestión del inventario debería permitir que un mismo elemento de activo pueda contabilizarse en varias cuentas contables distintas, que permitan distribuir el coste en función de su naturaleza (terrenos, construcciones, instalaciones técnicas).

- Se mantienen registradas en la cuenta 201, Infraestructuras y bienes destinados al uso general, obras ejecutadas en varios tramos de carreteras. Las inversiones en carreteras que han entrado en funcionamiento deberían reclasificarse a la cuenta 109, Patrimonio entregado al uso general, por, al menos, a 25,96 millones de euros.
- Los bienes inmuebles transferidos en 2010 por el Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud del acuerdo transaccional relativo al procedimiento contencioso de reclamación de deudas tributarias continúan registrados por su valor catastral, por importe de conjunto de 9,87 millones de euros, que difiere significativamente de la valoración dada a estos inmuebles por la Administración del Estado en el momento del traspaso (95,10 millones de euros, según el Informe de la Dirección General de Patrimonio del Estado incorporado en el expediente sometido al Consejo de Estado que dio lugar al Dictamen del n.º 85/2010 de 25 de febrero de 2010).

El valor catastral no se ajusta a ninguno de los criterios previstos en la normativa contable para determinar el valor venal de un bien (apartado 4 de la norma 2.ª del PGCPA), que es el que se utiliza para las adquisiciones gratuitas y por cesión y para aquellos supuestos en los que no existe un valor de adquisición. Para calcular el valor venal, el PGCPA propone utilizar una tasación de perito especializado, valores medios de mercado, listas de precios de proveedores y otros procedimientos generalmente aceptados.

- El elemento de activo denominado «Feria de Muestras» se encuentra infravalorado en 5,79 millones de euros, que debería contabilizarse con contrapartida en acreedores de inmovilizado (a corto y largo plazo).

Mediante escritura pública de 8 de mayo de 2015 se adquirió el 21,32 % indiviso de las tres fincas urbanas que constituyen el complejo «Feria de Muestras» por importe de 11,6 millones de euros. En dicha escritura se acordó el pago aplazado del precio en 4 anualidades de 2,9 millones de euros. Al cierre del ejercicio 2016, el activo figura contabilizado por el importe de las dos anualidades pagadas, en lugar del precio de adquisición completo.

Este activo lo explota la Feria de Zaragoza y no produce ningún rendimiento a la CA por lo que debería contabilizarse una dotación extraordinaria para su completa amortización.

- No se ha corregido la incidencia relativa al activo denominado «Centro de los Derechos de Información de la Mujer», sito en la plaza de Santa Marta de Zaragoza, que figura contabilizado en el inventario del IAM por un valor neto contable de 2,88 millones de euros (valor de adquisición de 3,23 millones de euros y 0,35 millones de euros de amortización acumulada al cierre de 2016).

Este edificio fue transferido por el Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón por Real Decreto 301/1998⁴⁵ y estaba gravado con la cesión de uso de la mayor parte del inmueble al Ayuntamiento de Zaragoza para el establecimiento de la «Casa de la Mujer», otorgada en 1989 por el Instituto de la Mujer estatal.

De los antecedentes analizados se deduce que este activo no debe figurar en la contabilidad del Instituto Aragonés de la Mujer, pues no consta que exista un acuerdo expreso de la Administración de la CA adscribiéndolo al organismo autónomo.

- Se mantienen registradas en el activo en curso «Nuevo Hospital de Teruel» gastos no activables por interrupción de la actividad de construcción que no debieron capitalizarse (1,35 millones de euros). Además, se incluyen también inversiones realizadas en otro emplazamiento (inversión realizada en el aeropuerto/aeródromo de Caudé para disponer de una base helitransportada por importe de 393 miles de euros) que deberían constar en otro número de activo.
- En el IASS las inversiones por mejoras efectuadas en residencias se contabilizan en un nuevo activo, en lugar de incrementar el valor del activo ya existente (siempre que supongan un aumento de su capacidad, productividad o alargamiento de su vida útil).
- En los activos denominados «REPITA» y «Administración electrónica» se incluyen multitud de proyectos diferentes que deberían desagregarse en activos separados para un mejor control de las aplicaciones. Además, se han activado incorrectamente gastos de mantenimiento y reparación.

Las altas del activo 230-3672 «REPITA» se clasifican incorrectamente en la cuenta 226, Maquinaria.

Las altas del activo 480-157 «Administración electrónica» figuran clasificadas como inmovilizado en curso. Se ha comprobado que en 2016 al menos 3 proyectos han finalizado y deberían haberse reclasificado a las cuentas de inmovilizado definitivas y comenzar su amortización.

4.1.2. Fiscalización de altas y bajas del ejercicio 2016

Altas de inmovilizado

Según consta en la Cuenta General del ejercicio 2016, las altas del conjunto de entidades fiscalizadas ascendieron a 211 millones de euros, mientras que las altas registradas en el inventario general ascendieron a 106 millones de euros.

La diferencia se debe fundamentalmente a traspasos y regularizaciones contabilizadas en el ejercicio y también al retraso en la activación en el inventario de los gastos de capítulo 6 registrados en la cuenta 409 «Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto» (que contablemente se identifican en una «cuenta puente de inmovilizado»).

Respecto a la conciliación con la ejecución presupuestaria, no todas las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 del presupuesto de gastos (inversiones reales) constituyen verdaderamente activos fijos, ya que solo se ha activado el 73 % de los créditos presupuestarios, imputándose el resto a cuentas de gasto corriente (30 millones de euros). Las altas extrapresupuestarias ascendieron a 23 millones de euros en 2016, que representa el 22% del total de altas registradas en el inventario.

⁴⁵ Decreto 301/1998, de 27 de febrero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón por Real Decreto 3407/1983, de 21 de diciembre, en materia de protección de la mujer.

Bajas de inmovilizado

De acuerdo con la información de la Cuenta General, las bajas ascendieron a 380 millones de euros, mientras que las bajas registradas en el inventario general ascendieron a 78 millones.

La diferencia procede, principalmente, de la regularización de los saldos procedentes de 2006 sin que estuvieran asociados a un activo fijo concreto (198 millones, como se ha explicado en el apartado anterior) y de 100 millones de euros registrados en el Salud como bajas cuando realmente son traspasos.

Muestra analizada

Se ha seleccionado una muestra de 118 altas y 103 bajas del ejercicio 2016 para revisar la documentación soporte y su adecuada contabilización. El importe revisado representa el 78% de las altas y el 91 % de las bajas de las entidades fiscalizadas.

Además de las incorrecciones señaladas en el apartado anterior, cuyo importe se ha actualizado con el seguimiento en 2016, se han identificado las siguientes incidencias:

Inadecuado ejercicio de registro y criterio de valoración:

- El alta del activo n.º 100-583 por la regularización de restos de suelo por reparcelación del antiguo polígono Gran Vía- Romareda, se ha contabilizado por el valor catastral en lugar del valor venal. Esta operación, que debería haberse contabilizado en 1984, ha generado unos ingresos extraordinarios de 4,3 millones de euros en 2016.
- La baja registrada en 2016 en el activo 210-39 «Centro aragonés del deporte» por la segregación de 4 parcelas en 2015 se ha realizado por el valor catastral (1 millón de euros) y no por la parte proporcional del coste contabilizado.
- A raíz de la regularización contable efectuada en 2016 por CARTV para reflejar en su inmovilizado el activo «Centro de producción audiovisual» por importe de 9,8 millones de euros, se han derivado operaciones de alta y baja en la Administración de la CA con incorrecciones, aunque sin efecto en el Patrimonio neto. El informe de auditoría de CARTV contiene una salvedad por limitación al alcance por no disponer de tasación de experto independiente para comprobar el valor razonable del bien. Este activo (n.º 220-001) figuraba en el inventario de la Administración de la CA por valor de 31,17 millones de euros y contablemente en la cuenta 222 «Instalaciones técnicas» y se encontraba completamente amortizado. En 2016 se contabiliza la cesión a CARTV que se había producido en 2005, dando de baja las cuentas de instalaciones técnicas y amortización acumulada por importe de 31,17 millones de euros. Simultáneamente, se contabilizan un alta y una baja por importe de 9,8 millones de euros en la cuenta de construcciones (por el valor catastral del suelo y la construcción) con contrapartida en ingresos extraordinarios (el alta) y con contrapartida en la cuenta 107 «Patrimonio entregado en adscripción» (la baja). Este bien debería figurar en la cuenta 107 «Patrimonio entregado en adscripción» por su valor neto contable en el momento de la cesión, con independencia del valor con el que lo registre la CARTV.⁴⁶

Incorrecta activación de determinados gastos de naturaleza corriente:

- El activo n.º 410-78 «Autopista Villafranca de Ebro-El Burgo» recoge determinados importes por el «canon de demanda pagados al concesionario de la autopista ARA 1 activados en 2008, 2009 y 2016, por importe agregado de 3,8 millones de euros que deberían regularizarse con contrapartida en pérdidas extraordinarias.

Integridad del inventario de activos:

- En 2016 se ha regularizado parcialmente la limitación al alcance, identificada en el informe de fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 2015, relativa a la falta de reflejo en el inventario general de, al menos, viviendas de protección oficial y viviendas destinadas a alquileres sociales. En este ejercicio se han contabilizado 78 altas y bajas correspondientes a las ventas de VPO formalizadas en escritura pública cuyo precio estaba completamente abonado, por importe agregado de 1,5 millones de euros.

⁴⁶ Alegación 21. Párrafo modificado en virtud de alegación.

Para la regularización se ha utilizado el valor de venta de la escritura pública, que no se adecúa al criterio del PGCPA, aunque no tiene efecto en el patrimonio neto, dado que se producen ingresos y pérdidas extraordinarias exactamente por el mismo importe.

- La baja por reversión del «CS Tarazona» en el inventario del Salud por importe de 3,3 millones, no se ha registrado en el inventario de la Administración de la CA. En consecuencia, el inmovilizado de la Administración de la CA está infravalorado en dicho importe.

4.1.3. Análisis específico de la integridad y adecuación del inventario de inmovilizado

La Cámara de Cuentas ha confeccionado un cuestionario sobre el control interno del inventario general de activos, que se ha remitido a los responsables de las entidades fiscalizadas para su cumplimentación.

Además, se les ha enviado la relación de activos que constan en el inventario asignados a cada centro gestor para su revisión y actualización con el siguiente calendario:

Importe activos	N.º activos	Coste (millones euros)	Fecha límite revisión
> 1.000.000 €	673	5.136	30/10/2017
De 100.000€ a 1.000.000€	1.409	447	30/11/2017
Resto	324.739	322	30/06/2018

Cumplimentación del cuestionario

- No han respondido al citado cuestionario los siguientes centros de coste:
- Departamentos de Hacienda y Administraciones Públicas
- Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda
- Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad
- Departamento de Sanidad
- IAM

Las principales conclusiones de la información remitida por los gestores han sido las siguientes:

1. En general, la CA no dispone de procedimientos escritos sobre el control del inventario de activos. Las únicas entidades que han indicado que disponen de procedimientos por escrito son Inaem, IAA, IACS, BSTA y Salud (sólo sectores Zaragoza I y Barbastro).

- No existen normas por escrito que establezcan qué partidas deben ser capitalizables y cuáles deben contabilizarse como gasto corriente, a excepción de las definiciones del propio Plan Contable, ni sobre cesiones, adscripciones o bajas de elementos de activos, a excepción de Inaem, BSTA y Salud (sectores Zaragoza I, II y Barbastro).
- El establecimiento de un volumen de inversión mínima para constituir un elemento de activo separado e inventariable solo se ha fijado por el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, Inaem, CITA, IACS y BSTA.
- No se dispone de procedimientos generales internos para la adecuada conservación y mantenimiento de los activos inventariados, excepto el sector Barbastro del Salud, que indica que el servicio de mantenimiento realiza planificaciones para los equipos de electromedicina.
- Salvo el Inaem, ninguna entidad dispone de pólizas de seguros de los activos gestionados, adicional a la póliza centralizada de daños patrimoniales.
- La asignación de números de identificación de los elementos de activo del inmovilizado mediante una etiqueta visible solo se realiza en Inaem, CITA, BSTA y Salud (sectores Zaragoza II y Barbastro).
- En general se utilizan los coeficientes de amortización que se encuentran parametrizados en SERPA. Ninguna entidad comprueba la existencia de deterioros extraordinarios del valor de los activos o de modificación de la vida útil para ajustar la tasa de amortización a la realidad. Sólo los sectores Zaragoza I y II del Salud indican que para ciertos elementos realizan estudios de su vida útil.

2. En general, no se han asignado las funciones de control del inventario a una persona concreta, excepto en las siguientes entidades: Inaem, AST, IAA, CITA, Inaga, BSTA, ACPUA y Salud (sectores Zaragoza I, II, III y Calatayud).

3. La aplicación informática SERPA obliga a que los gastos de inversión (capítulo 6) se asignen a un número de activo en el inventario. Sin embargo, el servicio de Contabilidad puede modificar la parametrización de la ejecución presupuestaria destinada a inversión (capítulo 6) para imputar gastos de naturaleza corriente.

Por otro lado, se ha comprobado que existe la posibilidad de activar gastos imputados a otros capítulos (distintos del capítulo 6) sin autorización del servicio de contabilidad.

4. Existen registros auxiliares de control de inventario diferentes al inventario general en los siguientes centros gestores:

- Departamento de Presidencia.
- Departamento de Educación, Cultura y Deporte, que dispone de una aplicación informática que gestiona los centros educativos para el control de sus activos.
- Inaem, AST, IAA, CITA, Inaga, IACS y BSTA tienen registros auxiliares que no incluyen la totalidad de activos, sino que incluyen datos principalmente de bienes muebles o de equipos informáticos. Inaem, Inaga y ACPUA disponen, además, de un registro auxiliar de inmuebles entregados en adscripción o en cesión y de elementos completamente amortizados (solo Inaem).
- En el Salud, los sectores Zaragoza I, II y III y el de Barbastro comunican que en SERPA se registra el equipamiento médico asistencial en un inventario independiente del de activos, denominado de «equipos», para la gestión del mantenimiento y las reparaciones de los mismos. Estos sectores disponen también de un registro auxiliar de elementos recibidos en adscripción o cesión.
- La Dirección de Área de Obras del Salud dispone de registros auxiliares para el control de los centros sanitarios. Además, indica que en cada legislatura se elabora un Plan de infraestructuras Sanitarias que incluye las necesidades de reforma en los centros sanitarios.

5. Dichos registros auxiliares no se cuadran periódicamente con el inventario general (SERPA), excepto AST, IAA, IACS, BSTA y Salud (sector Zaragoza I y Dirección de Área de Obras).

6. Solo el departamento de Presidencia, Inaem, AST y BSTA han comunicado que realizan planificaciones para llevar a cabo recuentos periódicos y comprobar la existencia física de los elementos de activo del inmovilizado, así como que se encuentran en condiciones de uso.

Revisión de los activos

No han enviado los resultados del análisis de activos de importe superior a 1 millón de euros los siguientes centros gestores:

Importe activos	N.º activos	Coste (millones euros)
Dpto. Hacienda y Administraciones Públicas	66	670
Dpto. Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	30	200
Dpto. Desarrollo Rural y Sostenibilidad	55	185
Dpto. Sanidad	16	49
Dpto. Ciudadanía y Derechos Sociales	1	1
Instituto Aragonés de la Mujer (IAM)	1	1

Las principales incorrecciones puestas de manifiesto en la información recibida han sido:

- Incorrecta ubicación física del activo
- Inadecuada fecha de capitalización e inicio de amortización
- Inadecuada vida útil estimada
- Inadecuada cuenta contable
- No cumple con la definición de activo del PGC
- Incorrecto valor de adquisición
- Error en valor neto contable (VNC)

Las principales incidencias se detallan a continuación:

a) Valor de adquisición:

- El Departamento de Economía, Industria y Empleo no ha justificado el valor inicial del activo «Feria de muestras de Zaragoza». Este activo se encuentra amortizado al 100 % dado que no genera ingresos ni se utiliza para producción de bienes y servicios públicos de la Administración de la CA.⁴⁷

⁴⁷ Alegación 32. Párrafo modificado en virtud de alegación.

- El Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda indica que el activo «Sistema informático gestión de expedientes restauración» debería reducirse en 4 millones de euros
- El Salud indica que desconoce el valor de los activos derivados del traspaso de competencias a la CA. Existen discrepancias también en el valor de las reformas realizadas con posterioridad (por ejemplo, el activo «consultas externas HUMS» estaría sobrevalorado en aproximadamente 30 millones de euros).

b) Activos que no cumplen la definición según el PGCPA o no deberían constar en inventario por otros motivos, que determinarían la baja de los activos:

CENTRO GESTOR	AJUSTE (MILL.€)	DESCRIPCIÓN ACTIVO
	-2,2	Soporte técnico en informática transferidas del Ministerio de Justicia
Departamento de Presidencia	-4,2	Obras de adaptación del Edificio Pignatelli para ampliación del Centro de emergencias
Departamento de Educación, Cultura y Deporte	-129,82	39 activos (principalmente IGOEP a Entidades Locales, Obispado..) que deberían haberse dado de baja
	-14,04	PABELLON 3 HOSPITAL PROVINCIAL
Salud (Activos propiedad de otras entidades o cuyo uso se comparte con otras entidades)	-1,53	POLICLINICA DE FRAGA
	-2,08	CENTRO DE SALUD DE BENABARRE
	-1,44	CENTRO DE SALUD CASTEJON DE SOS
	-1,43	CENTRO DE SALUD TERUEL-RURAL
	-7,11	SERV. ADMINIST-ANTERIOR GERENCIA SAS
	-1,91	OFICINAS DEL SAS

c) Activos que no se encuentran inventariados:

- Salud: Centro de Salud de Villamayor, Centro de Salud de Alfajarín y Centro de Salud de Luna (se desconoce valoración).

d) Errores en el cálculo del valor neto contable (VNC)

- Inaem: 1 activo cuya fecha de adquisición del terreno es en 1998 y la del edificio 2004. El activo incluye ambos importes como construcción y se está amortizando incorrectamente el terreno desde 1998.
- IAJ: 6 activos que proceden de transferencias del Estado de los años 1982-1983. Se están amortizando incorrectamente desde 2007.
- IAA: 14 activos contabilizados en la cuenta 230 (deberían contabilizarse en la cuenta 222). No están siendo amortizados y por tanto es erróneo su VNC.
- IACS: 1 activo en curso que ya está finalizado. Debería contabilizarse el traspaso y amortizarse desde su entrada en funcionamiento.

4.2. INVERSIONES FINANCIERAS

El detalle de las inversiones financieras en el ejercicio 2016 es el siguiente:

Inversiones financieras	Saldo a 01/01/2016	Altas / Dotación	Bajas / Aplicación	Trasposos	Saldo a 31/12/2016
Inversiones financieras permanentes (Administración CA)	654	-	-	-	654
Créditos a largo plazo	1.267	24	(1.111)	(4)	176
Administración CA	1.266	24	(1.111)	(4)	175
IAA	1	-	-	-	1
Créditos a corto plazo (Administración CA)	-	-	-	4	4
Provisión por depreciación (Administración CA)	(163)	(45)	-	-	(208)
Total	1.758	(21)	(1.111)	-	626

4.2.1. Inversiones financieras permanentes y provisión por depreciación

La Administración de la CA posee el 100 % del capital social de Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. (CEPA), con un valor en libros de 654 millones de euros y provisionada en 208 millones de euros, por lo que su valor neto contable es de 446 millones de euros, valoración que la Cámara de Cuentas de Aragón estima correcta.

La CEPA es una sociedad matriz que recoge las participaciones en la mayoría de las sociedades mercantiles de la CA (anteriormente denominadas empresas de la CA), excepto las dos sociedades que pertenecen al grupo Corporación Aragonesa de Radio Televisión.

Al 31 de diciembre de 2016 mantenía participaciones en el capital social de 45 sociedades (en 20 con participación superior al 50 %). Las cuentas anuales individuales y consolidadas fueron auditadas por expertos independientes, siendo los epígrafes más significativos de los estados consolidados los siguientes:

ACTIVO	Saldo a 31/12/2016	PASIVO	Saldo a 31/12/2016
Activo no corriente	406	Patrimonio Neto	475
Activo corriente	376	Pasivo no corriente	153
		Pasivo corriente	154
TOTAL	782	TOTAL	782

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS	2016
RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	(17)
RESULTADO FINANCIERO	(2)
Participación en beneficios de sociedades puestas en equivalencia	(4)
Deterioro y resultados por enajenaciones de participaciones puestas en equivalencia	(5)
RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS	(28)
Impuesto sobre beneficios	(1)
RESULTADO DEL EJERCICIO	(29)
Resultado atribuido a la sociedad dominante (CEPA individual)	(25)
Resultado atribuido a socios externos (no CA)	(4)

En el ejercicio 2016 la CA ha contabilizado en el capítulo 8 del presupuesto de gastos una aportación realizada a la CEPA con la finalidad de que esta realice ampliaciones de capital en las sociedades del grupo, por 3 millones de euros. Estas aportaciones deberían haberse registrado en el capítulo 7 como transferencias de capital ya que la CA no ha recibido ningún activo financiero en contraprestación a las mismas.

Créditos a largo y corto plazo

La composición y el movimiento durante el ejercicio 2016 del epígrafe de créditos a largo plazo ha sido el siguiente:

Créditos a largo plazo	Saldos individuales				
	Saldo a 31/12/2015	Altas	Bajas	Traspaso a c/p	Saldo a 31/12/2016
Administración de la CA	1.266	24	(1.111)	(4)	175
Créditos a largo plazo	107	-	-	-	107
Créditos a entidades dependientes procedentes del Fondo de Financiación a CCAA	1.159	-	(1.111)	(4)	44
Fondo de facilidad de pago a proveedores	489	-	(463)	(4)	22
Fondo de facilidad financiera	660	-	(638)	-	22
Fondo Social	10	-	(10)	-	-
Créditos vivienda	-	24	-	-	24
IAA	1	-	-	-	1
Total	1.267	24	(1.111)	(4)	176

4.2.2.1. Créditos a largo plazo

Sin movimientos en el ejercicio 2016, recoge los fondos entregados a terceros procedentes de dos convenios, uno con SODIAR y otro con el Banco Santander e Ibercaja:

Detalle de los créditos a L/P	Saldo 31/12/2016
Convenio DGA-SODIAR	7
Convenio DGA- Banco Santander e Ibercaja	100
TOTAL	107

A. Convenio DGA-SODIAR

El 22 de septiembre de 2010 el Ministerio de Ciencia e Innovación suscribió un convenio de colaboración con el Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad del Gobierno de Aragón para el desarrollo de una estrategia estatal de innovación en la CA de Aragón, mediante la concesión a esta de un préstamo de 45 millones de euros librados: 8 millones en 2010, 17 millones en 2011 y 20 millones en 2012. El tipo de interés aplicable es del 1,232 %, y se reembolsará en 10 anualidades con un periodo de carencia de cinco años desde el año siguiente al de libramiento del préstamo.

La memoria de actividades del Convenio establecía seis líneas estratégicas con 19 programas prioritarios dotados en conjunto con 45 millones de euros en el Marco de la Estrategia Estatal de Innovación (Innovaragón 2010-2012).

Con la única excepción del programa 4.1 que se detalla en el siguiente párrafo, todas las actuaciones llevadas a cabo en ejecución del convenio se tramitaron mediante la convocatoria de subvenciones y convenios que generaron un gasto corriente sin retorno para la Administración de la CA, pese a que las actividades estaban siendo financiadas con endeudamiento. Hay que señalar que no ha sido objeto del presente informe analizar los destinos dados a los fondos ni si se han cumplido con los requisitos del convenio.

El 1 de junio de 2011 se firmó un convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y SODIAR (participada en un 67,74 % por la CEPA) para la creación y dotación del Fondo de Apoyo a la Innovación de las Pymes aragonesas, que deriva del anterior convenio de colaboración, más concretamente del programa 4.1 «Apoyo a la creación de empresas innovadoras» dotado con 7 millones de euros. En virtud de este convenio se crea un fondo de apoyo a la innovación a las PYMES en Aragón dotado con 7 millones de euros y gestionado por SODIAR.

B. Convenio DGA -Banco Santander e Ibercaja

Los días 13 y 14 de noviembre de 2014 el Gobierno de Aragón suscribió con las entidades financieras del Banco Santander e Ibercaja, respectivamente, dos convenios de financiación a Pymes Aragón para canalizar los fondos correspondientes al contrato de préstamo firmado con BEI, destinado a financiar a pequeñas y medianas empresas y autónomos.

En virtud de estas operaciones la Administración de la CA de Aragón percibió un préstamo del BEI por importe de 100 millones de euros que destinó a conceder a su vez dos préstamos a las entidades financieras IBERCAJA y Banco Santander por 49 y 51 millones de euros, respectivamente.

Los trabajos de fiscalización han puesto de manifiesto que la operación es neutra para la CA ya que los flujos entre las dos operaciones son plenamente coincidentes tanto en cuanto a la amortización del principal como al pago de los intereses.

4.2.2.2. Créditos a entidades dependientes procedentes del Fondo de Financiación

Desde el ejercicio 2012 la CA viene acogéndose a los llamados mecanismos extraordinarios de financiación mediante operaciones de endeudamiento.

Estos mecanismos han financiado operaciones de la Administración de la CA y de los entes dependientes, pero dado que es la Administración de la CA la que formaliza las operaciones de endeudamiento, a medida que transfiere los fondos a los entes dependientes, se reconoce los oportunos créditos a cobrar frente a estos entes.

Al 31 de diciembre de 2015 el detalle de los créditos a largo plazo concedidos a entes dependientes era el siguiente:

Situación a 31/12/2015		Fondo de pago a proveedores	Fondo de facilidad financiera	Fondo social	Total
Entidad consolidada	Total	458	631	10	1.099
	SALUD	447	619	-	
	IASS	2	2	8	
	INAEM	-	-	2	
	IAA	-	5	-	
	AST	3	-	-	
	BSTA	6	5	-	
	Total	31	29	-	60
Entes no consolidados	IAF	2		-	2
	ITA	-		-	1
	CEPA (Grupo)	18		-	44
	Grupo Radio y Televisión	11		-	12
	Consortio túnel de Bielsa	-		-	1
	TOTAL	489	660	10	1.159

(*) Existen saldos inferiores a 0,5 millones de euros por lo que no aparecen en el cuadro

En el ejercicio 2016 se ha procedido a reestructurar la situación anterior compensando los saldos.

Inversiones financieras	Saldo a 01/01/2016	Altas	Bajas	Saldo a 31/12/2016
Créditos a largo plazo	1.159	559	(1.675)	43
SALUD	1.066	499	(1.565)	-
IASS	11	31	(42)	-
INAEM	3	1	(4)	-
IAA	5	12	(17)	-
AST	3	10	(13)	-
BSTA	11	1	(12)	-
IAF	2		(2)	-
ITA	1	1	(2)	-
CEPA (grupo)	44	-	(4)	40
<i>Ciudad del Motor, S.A.</i>	18	-	-	18
<i>Platea gestión</i>	1	-	-	1
<i>PLAZA</i>	17	-	(1)	16
<i>PLHUS</i>	5	-	-	5
<i>Expo</i>	3	-	(3)	-
Consortio túnel de Bielsa	1	-	(1)	-
Grupo Radio y Televisión	12	4	(13)	3
Créditos a corto plazo	-	-	-	4
Grupo Radio y Televisión	-	-	-	4
Total	1.159	559	(1.675)	47

4.2.2.3. Créditos vivienda

La Administración de la CA ha registrado en la contabilidad de 2016, como inversiones financieras, los préstamos concedidos en ejercicios pasados a entidades locales aragonesas y a particulares para la promoción, construcción y adquisición de viviendas protegidas. El importe contabilizado ha ascendido a 24 millones de euros correspondientes a los saldos pendientes de cobro por parte de la Administración de la CA, que comprende tanto los saldos vencidos y no cobrados, como las cuotas del préstamo concedido pendiente de vencimiento.

Las formas de gestión de vivienda pública son las siguientes:

- Vivienda de precio público de venta con precio aplazado: la DGA actúa como promotor directo de las viviendas obteniendo un precio aplazado normalmente del 95 % y habiendo cobrado el 5 % restante a la firma del contrato.
- Viviendas convenidas: en donde la promoción pública de vivienda se realiza a través de otras entidades (como ayuntamientos) pero financiadas o cofinanciadas por el Gobierno de Aragón.
- Vivienda pública de alquiler: gestionada directamente desde la DGA.

Debido a que se trata de saldos iniciales que provienen de ejercicios anteriores al 2016, la CCA no puede concluir que se hayan incluido la totalidad de los préstamos concedidos a terceros (sería necesario un trabajo específico sobre ejercicios cerrados anteriores a la creación de la propia CCA). No obstante sobre los saldos registrados se ha detectado lo siguiente:

- No se han registrado los saldos pendientes de cobro de los intereses devengados impagados que ascienden a 2 millones de euros.
- No se han provisionado los saldos impagados. La CCA estima esta provisión en 19 millones de euros correspondiente a los saldos pendientes de cobro frente a deudores morosos.

4.3. DEUDORES

Los estados individuales presentan los siguientes saldos a 31 de diciembre de 2016.

ENTE		Deudores presupuestarios	Deudores no presupuestarios	Otros deudores	Provisiones	Total
Admon. CA		344	46		(228)	162
OO.AA	Total OOAA	456	2	1	(4)	455
	SALUD	163	1		(1)	164
	IASS	167	1	1	(2)	166
	INAEM	106			(1)	105
	IAJ	16			-	16
	IAM	4			-	4
EDP	Total EDP	65			(9)	57
	IAA	37			(9)	28
	AST	7		-	()	7
	CITA	5			-	5
	IACS	8			-	8
	BSTA	7		-	-	7
	INAGA	1		-	-	1
	ACPUA		-	-	-	-
Total		865	48	1	(241)	674

Una vez eliminados los saldos entre los entes integrantes de la entidad consolidada (todos ellos de deudores presupuestarios) los saldos pendientes de cobro son los siguientes:

ENTE		Deudores presupuestarios	Deudores no presupuestarios	Otros deudores	Provisiones	Total
Admon. C.A.		344	46		(228)	162
OO.AA.	Total OOAA	75	2	1	(4)	74
	SALUD	13	1		(1)	14
	IASS	6	1	1	(2)	5
	INAEM	54			(1)	54
	IAJ	1			-	1
	IAM				-	
EDP	Total EDP	25			(9)	16
	IAA	20			(9)	11
	AST	2		-	()	2
	CITA	2			-	2
	IACS	1			-	1
	BSTA			-	-	
	INAGA			-	-	
	ACPUA		-	-	-	-
TOTAL		444	48	1	(241)	252

4.3.1. Deudores presupuestarios

Los deudores presupuestarios consolidados al 31 de diciembre según la clasificación económica eran los siguientes:

Entidad	Cap. 1	Cap. 2	Cap. 3	Cap. 4	Cap. 5	Cap. 6	Cap. 7	Cap. 8	Cap. 9	Total general
Admón. C.A.	136	104	19	9.	5		2		68	344
SALUD			13							13
IASS			5				1			6
INAEM			4	50						54
IAJ			1							1
IAA		19	1					1		20
AST			2							2
CITA							1			2
IACS				1						1
BSTA										
Total general	136	122	45	61	6		4	1	68	443

A. Administración de la CA

Los deudores presupuestarios del ejercicio corriente y de cerrados de la Administración de la CA según la clasificación económica son los siguientes:

Capítulo presupuestario	Deudores ejercicios cerrados	Deudores ejercicio corriente	Total deudores
Cap. 1 y 2	200	40	240
Impuestos directos e indirectos			
Sucesiones y Donaciones	106	26	132
Transmisiones Patrimoniales	69	4	74
Actos Jurídicos Documentados	20	1	22
Impuestos especiales	-	5	5
Tasa fiscal sobre el Juego	-	3	3
Grandes Superficies	3	-	3
Tendidos aéreos	1	-	1
Cap. 3	13	6	19
Tasas y otros ingresos			
Cap. 4 y 7	2	10	11
Transferencias corrientes y de capital			
Cap. 5	2	3	5
Ingresos patrimoniales			
Cap. 6	-	68	68
Enajenación de inversiones reales			
Cap. 9	-	68	68
Endeudamiento			
Total	217	127	344

De los trabajos de fiscalización se ha concluido que:

- La provisión dotada para insolvencias de 228 millones de euros es suficiente ya que cubre el 100% de los saldos deudores de ejercicios cerrados (2015 y anteriores) y un 22% de los saldos deudores del ejercicio corriente 2016 descontando los procedentes de transferencias y endeudamiento.
- Del saldo pendiente de cobro procedente del endeudamiento que asciende a 68 millones de euros, 63,5 millones de euros están incorrectamente contabilizados. Debe procederse a su regularización ya que no debería figurar este saldo en el balance de situación, debiendo proceder a su regularización contable (ver el apartado correspondiente de endeudamiento donde se analiza la salvedad).
- Los saldos deudores de los capítulos 4 y 7 se encuentran sobrevalorados en 1,78 millones de euros. Estos saldos, procedentes de derechos reconocidos de ejercicios cerrados de subvenciones no justificadas, deberían ser regularizados.

B. OAAA

Los trabajos de fiscalización sobre los saldos deudores presupuestarios en los OAAA, han detectado que la provisión por insolvencias de estos entes está infravalorada en los siguientes importes:

OAAA	Defecto de estimación de provisión
SALUD	7
IASS	2
INAEM	2
IAJ	1

El criterio de cálculo seguido por la Cámara de Cuentas y aplicado en las fiscalizaciones de ejercicios anteriores consiste en realizar una estimación de cobrabilidad basada en el histórico de saldos cobrados y anulados. El método se desarrolla siguiendo los siguientes pasos:

- Se calcula los porcentajes de cobro y anulaciones por años de procedencia de la deuda (desde el ejercicio 2008).
- Se calcula el porcentaje que representa la media de cobro de los ejercicios cerrados (n-1, n-2 y n-3 y anteriores).
- Sobre los porcentajes anteriores se calcula la media de incobrables acumulada a los últimos 5 ejercicios.
- El resultado anterior se aplica a los saldos pendientes descontado los procedentes de los capítulos 4, 7 y 9 que son objeto de análisis individualizado.

El Inaem contabilizó 49 millones de euros como ingreso presupuestario por las subvenciones procedentes de la Conferencia Sectorial cuyo objeto es financiar la gestión de las competencias asumidas por la CA en materia laboral con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que se encuentran pendientes de cobro en su totalidad al 31 de diciembre de 2016.

Tal y como se detalla en el apartado 4.4 Tesorería, desde el ejercicio 2015 es la Administración de la CA la que ha cobrado los importes asociados a estas subvenciones que han ascendido a 45 millones de euros, correspondiendo la diferencia a reintegros por la no justificación de subvenciones de ejercicios cerrados. Es por ello que el los derechos reconocidos netos, los saldos pendientes de cobro, el resultado presupuestario y el remanente de tesorería del Inaem se encuentran sobrevalorados en 4 millones de euros.

4.3.2. Deudores no presupuestarios

La composición de los deudores no presupuestarios de la Administración de la CA (que representa el 95 % de la entidad consolidada), es la siguiente:

Deudores no presupuestarios	Saldo a 31-12-2016	Saldo a 31-12-2015
440 - Deudores por I.V.A. repercutido.	8	
442 - Deudores por servicio de recaudación.	10	10
443 - Deudores a corto plazo por aplazamiento y fraccionamiento.	12	11
444 - Deudores a largo plazo por aplazamiento y fraccionamiento.	20	28
449 - Otros deudores no presupuestarios.	4	3
Total	54	51

Por otra parte, los OAAA mantienen un saldo de deudores no presupuestarios de 2,63 millones de euros. De los trabajos de fiscalización se concluye que este saldo está sobrevalorado en 1,28 millones de euros.

4.4. TESORERÍA

4.4.1. Situación general

En el siguiente cuadro se detalla el número de cuentas existentes a 31 de diciembre de 2016, según la relación de cuentas certificadas por cada uno de los entes y organismos integrados en SERPA:

Entidad		N.º Cuentas	Importe
Admón. C.A.		211	36
Total OAAA		100	4
OO.AA.	SALUD	38	3
	IASS	41	1
	INAEM	6	-
	IAJ	13	-
	IAM	2	-
Total EDP		24	2
EDP	IAA	9	1
	AST	1	-
	CITA	5	1
	IACS	4	-
	BSTA	2	-
	INAGA	2	-
	ACPUA	1	-
TOTAL		335	42

Se ha circularizado a todas las entidades financieras (según las relaciones certificadas suministradas por los entes y la Dirección General de Presupuestos Financiación y Tesorería) con las que los entes objeto de fiscalización han mantenido saldos durante el ejercicio 2016.

No obstante, se han presentado las siguientes limitaciones al alcance en la fiscalización realizada:

1. Las siguientes entidades financieras no han respondido a las solicitudes de información:

- ✓ La Caixa, sobre saldos de cuentas del Salud e IASS.
- ✓ Santander, sobre saldos de cuentas del Salud, IAA e Inaga.
- ✓ Ibercaja, sobre saldos de cuentas del IACS.
- ✓ Bantierra, sobre saldos de cuentas del CITA.

2, 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 que usan 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.

4.4.2. Partidas pendientes de aplicación

Existen saldos acreedores pendientes de aplicación por importe de 79 millones de euros, que corresponden casi en su totalidad a la Administración de la CA (74 millones de euros).

Partidas pendientes de aplicación	Saldo a 31/12/2015	Saldo a 14/02/2017
554 – Cobros pendientes de aplicación	23	7
558 – Anticipos de caja fija pendientes de reposición	1	1
559 – Otras partidas pendientes de aplicación	55	5
Total	79	13

4.4.2.1. Otras partidas pendientes de aplicación

Dentro de las partidas recogidas en la cuenta 559, Otras partidas pendientes de aplicación, de la Administración de la CA destaca la cuenta 5590200039, Otras partidas pendientes de aplicación del Inaem, con un saldo de 46 millones de euros, que representa un 89 % del total de la misma. Se trata de las subvenciones procedentes de la Conferencia Sectorial cuyo objeto es financiar la gestión de las competencias asumidas por la CA en materia laboral con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Hasta el ejercicio 2014 el ingreso de estos fondos se transfería directamente al Inaem, pero desde el 2015 se solicitó que la transferencia se realizara directamente a cuentas de la Administración de la CA para que, posteriormente, transfiriera estas cantidades al Inaem. El calendario de cobros y pagos asociado a esta operación ha sido el siguiente:

Cobro/Pago	Fecha contabilización	Importe	Saldo
Cobro	21/12/2016	(1)	(1)
Cobro	23/12/2016	(44)	(45)
Cobro	29/12/2016	(1)	(46)
Situación a 31/12/2016			(46)
Pago	12/01/2017	4	(42)
Pago	27/01/2017	2	(40)
Pago	31/01/2017	1	(39)
Pago	22/02/2017	8	(31)
Pago	21/03/2017	16	(15)
Pago	25/04/2017	11	(4)
Pago	22/05/2017	2	(2)
Pago	22/06/2017	2	(2)
Total		-	-

La problemática surge debido a que la Administración de la CA ha registrado los 46 millones de euros en su saldo de tesorería al 31 de diciembre de 2016, ya que efectivamente se ha realizado el ingreso en la misma, pero el Inaem igualmente tiene registrado un saldo pendiente de cobro de 46 millones de euros en sus estados financieros procedente de la Conferencia Sectorial, cuando este importe ya ha sido cobrado por la Administración de la CA.

La Administración de la CA trata estas operaciones de cobro y pago de forma extrapresupuestaria, haciendo cargos y abonos en las cuentas 571 y 559 respectivamente:

a) Para los cobros procedentes de la Conferencia Sectorial y que se ingresan en la tesorería de la Administración de la CA:

(571) a (554)

b) Para los pagos o transferencias que realiza la Administración de la CA en favor del Inaem:

(554) a (571)

Aunque esta forma de contabilizar estas operaciones es correcta, ya que estos cobros no financian la actividad de la Administración de la CA, el importe de 46 millones de euros (que está incluido en la tesorería porque se ha cobrado) no debería computarse en el cálculo del remanente de tesorería. Ello es debido a que si bien en principio solo deben eliminarse del remanente de tesorería los saldos de cobros o partidas pendientes de aplicación asociados a derechos pendientes de cobros reconocidos, en este caso deben eliminarse estos saldos de 46 millones de euros por un doble motivo:

- En primer lugar, porque han generado unos saldos de tesorería que no financian gasto presupuestario de la Administración de la CA y se trata, por tanto, de operaciones que ni en origen ni en su aplicación van a dar lugar a apuntes presupuestarios y que están formando parte del saldo de tesorería.
- En segundo lugar porque el derecho pendiente de cobro frente a la conferencia sectorial, si bien no está registrado en la Administración de la CA, sí está registrado en los estados financieros del Inaem (subconcepto 413000 del presupuesto de ingresos), sin que la Administración de la CA tenga reconocido pasivo alguno con el Inaem. Por lo tanto, de no eliminar estos saldos del remanente de tesorería de la Administración de la CA, se estaría duplicando su importe.

En conclusión el remanente de tesorería de la Administración de la CA está sobrevalorado en 46 millones de euros. En cambio el Remanente de Tesorería del Inaem está correctamente calculado (en lo referente a esta operación).

4.5. PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS

Tal como señala el PGCPA, las provisiones para riesgos y gastos tienen por objeto cubrir compromisos futuros que se determinan utilizando criterios que implican cierto grado de subjetividad tanto en su cuantificación como en el plazo de su vencimiento. El PGCPA recoge dos tipos de provisiones:

- Provisión para responsabilidades (cuenta 142)
- Provisión para riesgos y gastos (cuenta 143)

La cuenta 142, Provisión para responsabilidades, recoge «el importe estimado para hacer frente a responsabilidades probables o ciertas, procedentes de litigios en curso, indemnizaciones u obligaciones pendientes de cuantía indeterminada, como es el caso de avales u otras garantías similares a cargo de la entidad».

Ninguna de las entidades fiscalizadas tiene constituida provisión por responsabilidades. La Cámara de Cuentas considera que debería dotarse esta provisión para cubrir las siguientes obligaciones ciertas o probables que han surgido en los trabajos de fiscalización realizados, que suponen un importe total de 125 millones de euros (56 millones de euros en la Administración de la CA, 49 millones de euros en el Salud, 17 millones de euros en el IASS y 3 millones de euros en el resto de entidades).

La estimación calculada por la Cámara de Cuentas ha tenido en cuenta las siguientes responsabilidades para cubrir las obligaciones más probables:

- 25 millones de euros para cubrir el importe reclamado por el Ayuntamiento de Zaragoza relativo al convenio para la financiación del tranvía (ver apartado 4.8.2).
- 26 millones de euros en el Salud, por la mejora de las pensiones del personal auxiliar sanitario titulado y auxiliar de clínica de la Seguridad Social (ver apartado 5.3.2).
- 41 millones de euros por la parte pendiente de devolución de la paga extra del ejercicio 2012 (ver apartado 5.2.2).
- 14 millones de euros en el IASS, por la estimación de los atrasos por prestaciones a la dependencia al cierre del ejercicio 2016.
- 19 millones de euros, para cubrir los riesgos derivados de litigios (16 millones de euros de procedimientos en curso pendientes de sentencia firme y 3 millones de euros del seguimiento de litigios de años anteriores con sentencia firme pendiente de pago).

En el cuadro siguiente se presenta un resumen de la información sobre los litigios en curso en el ejercicio 2016, obtenido a partir de la solicitud de información sobre demandas, litigios y reclamaciones en curso de importe superior a 1 millón de euros, que ha elaborado la Dirección General de Servicios Jurídicos:

OBJETOS LITIGIOS	NÚMERO	DEMANDADO/DEMANDANTE	CUANTÍA (millones de euros)	PROVISIÓN CALCULADA (millones de euros)
Materia de contratos públicos y convenios	1	Gobierno de Aragón	2	(A) 2
	1	Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) e Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (INTRESS)	3	(M) 1
	3	Consorcio del Túnel de Bielsa-Aragouet	12	(B) 3
	1	Instituto Tecnológico de Aragón	2	(R) -
	1	Salud	3	(M) 1
	1	DGA, La senda del Valadín, S.A.	2	No es posible determinar
Conciertos educativos	3	Gobierno de Aragón	3	(A) 3
Indemnización daños y perjuicios	1	SALUD	1	(A) 1
	1	IAA	7	(M) 2
Pago proveedores	3	SALUD	3	(A) 3
TOTAL CA DEMANDADA	16		38	16
Concurso acreedores	1	Sociedad Concesionaria Puente del Ebro, SA	Sin determinar	No aplica
Responsabilidad civil	1	Ibercaja Banco SA y Bantierra	5	No aplica
Delito contra el patrimonio cultural por destrucción del yacimiento arqueológico neolítico en la Cueva de Chaves	1	VICTORINO ALONSO GARCÍA, FIMBAS, FERPI, MAFPFRE	66	No aplica
Delito medioambiental por destrucción de fauna y hábitat natural de diferentes especies	1	ACCIONA, SA	1	No aplica
TOTAL CA DEMANDANTE	4		72	

Valoración del riesgo: (A) Alto-provisión 100%; (M) Moderado-provisión 30%; (B) Bajo-provisión 25 %; (R) Remoto-provisión 0 %

Además, se ha realizado el seguimiento de la situación de los litigios sobre los que la Cámara de Cuentas propuso provisión en el ejercicio 2015. En el ejercicio 2016 se han pagado la mayoría de las facturas impagadas del Salud y en 2016 se han dictado sentencias firmes de pago de intereses de demora por importe de 3,07 millones de euros, que deberían incluirse en la provisión.

4.6. ENDEUDAMIENTO

4.6.1. Situación general

El endeudamiento de la CA, a 31 de diciembre de 2016, ascendía a 8.260 millones de euros con la siguiente distribución por entes:

ENTE		A largo plazo	A corto plazo	Intereses	Total
Admón. CA		7.456	556	105	8.117
Entidades consolidadas	IAA	1	1	-	2
	AST	1	-	-	1
	IACS	4	1	-	5
Entidades no consolidadas	IAF	1	-	-	1
	ITA	3	2	-	5
	CEPA (grupo)	73	51	-	124
	CARTV	3	2	-	5
Total		7.542	613	105	8.260

El sector público empresarial de Aragón, (grupo CEPA), tenía un endeudamiento de 124 millones de euros concentrado en Suelo y Vivienda de Aragón (68 millones de euros) y en PLAZA desarrollos logísticos (45 millones de euros). El 98 % del endeudamiento de la CA corresponde a la Administración de la CA siendo su composición y movimiento en 2016, sin incluir los intereses devengados (105 millones de euros):

Endeudamiento Administración de la CA	Saldo a 01/01/2016	Altas	Bajas	Trasposos	Saldo a 31/12/2016
Emisiones de deuda pública	2.862	-	(286)	-	2.576
Vencimiento Largo plazo	2.576			(470)	2.106
Vencimiento Corto plazo	286		(286)	470	470
Endeudamiento con el sector público	2.081	1.020	(25)	-	3.076
Vencimiento Largo plazo	2.055	1.020		(37)	3.038
Vencimiento Corto plazo	26		(25)	37	38
Liquidaciones negativas ejercicios 2008 y 2009	566	109	(144)	-	531
Vencimiento Largo plazo	422	109		(35)	496
Vencimiento Corto plazo	144		(144)	35	35
Deudas con entidades de crédito a l/p	1.847	4	(22)	-	1.829
Vencimiento Largo plazo	1.825	4		(12)	1.817
Vencimiento Corto plazo	22		(22)	12	12
Pólizas de crédito a c/p	81		(81)	-	-
Total	7.437	1.133	(558)	-	8.012

El calendario de amortización del endeudamiento vivo al 31 de diciembre de 2016, excluidas las cuentas de crédito, es el siguiente:

Ejercicio	Emisiones de deuda pública	Deudas con entidades de crédito	Deudas con el sector público	Liquidaciones 2008-2009 (**)	Total
2017	470	12	(*) 45	36	563
2018	327	291	238	36	892
2019	625	232	365	36	1.258
2020	208	190	366	36	800
2021	60	240	366	36	702
2022	165	146	366	36	713
2023	20	357	365	35	777
2024	-	167	356	35	558
2025	54	73	353	35	515
2026	-	3	154	35	192
2027	438	3	25	35	501
2028	24	55	23	35	137
2029	-	25	24	35	84
2030	-	35	20	35	90
2031	-	-	10	35	45
2032	-	-	-	-	-
2033	-	-	-	-	-
2034	-	-	-	-	-
2035	55	-	-	-	55
2036	55	-	-	-	55
2037	75	-	-	-	75
Total	2.576	1.829	3.076	531	8.012

(*) Se incluyen los 7 millones euros del convenio formación profesional

(**) Calendario s/ Cámara de Cuentas

4.6.2. Altas del ejercicio/nuevo endeudamiento a largo plazo

El artículo 36.1 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016 autorizó ingresos por nuevo endeudamiento por 693 millones de euros y créditos para amortizaciones de endeudamiento que vencían en 2016 por 330 millones de euros. De acuerdo con estas previsiones, el límite máximo de aumento neto del endeudamiento autorizado legalmente fue de 363 millones de euros.

Sin embargo, la Ley de presupuestos de la CA de este ejercicio 2016 añade como novedad en el propio artículo 36.1 que el importe autorizado para endeudarse «podrá verse ampliado por medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez que el Estado ponga a disposición de las Comunidades Autónomas a las que la Comunidad Autónoma de Aragón se adhiera».

En 2016, la Administración de la CA formalizó nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo por 1.024 millones de euros y las amortizaciones en el ejercicio ascendieron a 330 millones de euros. Por lo tanto, el endeudamiento neto formalizado fue de 694 millones de euros, superando en 331 millones de euros el máximo autorizado, sin embargo, lo ha superado como consecuencia de la adhesión al Fondo de liquidez autonómico del ejercicio 2016.

Del nuevo endeudamiento formalizado, los cobros han ascendido a 956 millones de euros. La diferencia de 68 millones de euros con el importe formalizado en 2016 procede, por un lado, de 63 millones de euros pendientes de disposición del Fondo de liquidez autonómico, y por otro lado, de 5 millones de euros pendientes de cobro correspondiente al convenio firmado con el Ministerio de Educación.

El detalle del endeudamiento contabilizado en el ejercicio 2016 es el siguiente:

Naturaleza del endeudamiento por tercero	Importe formalizado en 2016	Cobrado o dispuesto en 2016	Contabilizado en 2016	Pendiente de cobro a 31/12/2016
Endeudamiento con entidades de crédito	4	4	4	-
Endeudamiento pendiente del 2015	4	4	4	-
Endeudamiento con el sector público	1.029	951	1.019	68
Fondo de facilidad financiera 2015	4	4	4	-
Fondo de liquidez autonómico 2016	1.020	947	1.010	63
Convenio cursos formación profesional	5	-	5	5
Total	1.033	955	1.023	68

Presupuestariamente, la Administración de la CA no ha seguido un criterio uniforme. Las deudas con entidades de crédito se imputan a presupuesto en el momento de la disposición o cobro, pero las deudas con el sector público se imputan al capítulo 9 por el importe del préstamo formalizado pese a no haberse cobrado en su totalidad, por lo que refleja un saldo pendiente de cobro de 68 millones de euros.

Tal y como establecen los principios contables públicos, los pasivos financieros deben reconocerse simultáneamente al desembolso de los capitales por parte del prestamista. No obstante, podrá reconocerse con anterioridad si de las condiciones del contrato se deduce que éste es firme y exigible por ambas partes. En el caso que nos ocupa referente al fondo de liquidez autonómico, los trabajos de fiscalización han puesto de manifiesto que el importe de 63 millones de euros pendientes de cobro se dispuso (por compensación de facturas pendientes de pago a acreedores a través del ICO) en el mes de enero de 2017 por lo que no procedía reconocer el pasivo financiero en el ejercicio.

Adicionalmente, en la carta de confirmación de saldos con entidades de crédito, el ICO no ha confirmado como deuda exigible este importe. En consecuencia el remanente de tesorería, el resultado presupuestario, los derechos pendientes de cobro presupuestarios y las deudas a largo plazo con el sector público se encuentran sobrelorados en 63 millones de euros.

4.6.3. Endeudamiento con entidades de crédito

En el ejercicio 2016 no se han formalizado nuevos préstamos a largo plazo con entidades de crédito, únicamente se han dispuesto 4 millones de euros que estaban pendientes de un préstamo del año 2015 con la entidad Abanca.

4.6.4. Endeudamiento con el sector público

El endeudamiento con el sector público a 31 de diciembre de 2016 (excluida la deuda por las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008 y 2009 que se analizan en el apartado 4.6.5) ascendía a 3.076 millones de euros, siendo los Fondos provenientes del Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas con 2.561 millones de euros la partida más significativa.

Tipo de endeudamiento	Importe
Fondos financiación a las CCAA	2.561
Deudas con Ministerios	75
Deudas con el BEI	433
Convenios para FP	7
Total	3.076

El Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, creó el Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas que estructuró en cuatro compartimientos, con la siguiente denominación:

- Fondo de Facilidad Financiera
- Fondo de Liquidez Autonómico
- Fondo Social

- d) Fondo en liquidación de los pagos a proveedores de las Comunidades Autónomas, que recoge los mecanismos de financiación de pago a proveedores aprobados mediante los Reales Decreto-ley 7/2012 y 8/2013.

4.6.4.1. Fondo de Facilidad Financiera

El 27 de enero de 2015 la CA de Aragón decidió acogerse al Fondo de Facilidad Financiera perteneciente al Fondo de Financiación de CCAA regulado en el Real Decreto-Ley 17/2014 de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y entidades locales. El 19 de febrero de 2015 la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos asignó a la CA de Aragón un importe máximo de 1.193 millones de euros, que se amplió en 281 millones de euros el 20 de noviembre de 2015, alcanzando los 1.474 millones de euros de importe máximo.

El destino previsto para estos fondos se articuló en tres tramos, con la siguiente distribución:

Tramo / destino	Acuerdo del 19/02/2015	Acuerdo del 20/11/2015	Total
Tramo I Vencimientos de deuda	523 523	-	523 523
Tramo II Liquidaciones negativas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009	35 35	-	35 35
Tramo III Objetivo de déficit 2015 (incluye liquidación negativa del 2013)	635 240	281 -	916 240
Desviaciones de déficits anteriores a 2014, derivados de deuda comercial	395	-	395
Déficit del ejercicio 2014	-	251	251
Antivirales para la hepatitis C	-	30	30
Total	1.193	281	1.474

Los importes anteriores tenían la consideración de máximos, siendo el importe finalmente formalizado por la Administración de la CA de 1.469 millones de euros, de los que 1.435 se dispusieron en el ejercicio 2015, y 34 millones en el ejercicio 2016, con el siguiente detalle por tramos:

Tramo/destino	Total formalizado	Total dispuesto 2015	Total contabilizado 2015	Total contabilizado 2016
Tramo I	518	518	518	-
Vencimientos de deuda	518	518	518	-
Tramo II	35	35	35	-
Liquidaciones negativas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009	35	35	35	-
Tramo III	916	882	912	4
Objetivo de déficit 2015 (incluye liquidación negativa del 2013)	240	236	236	4
Desviaciones de déficits anteriores a 2014, derivados de deuda comercial	395	365	395	-
Déficit del ejercicio 2014	251	251	251	-
Antivirales para la hepatitis C	30	30	30	-
Total	1.469	1.435	1.465	4

La Administración de la CA contabilizó como préstamos recibidos 1.465 millones de euros, cuando debió haber registrado 1.435 millones de euros al 31 de diciembre de 2015. En consecuencia, el remanente de tesorería, el resultado presupuestario, los derechos pendientes de cobro presupuestarios y las deudas a largo plazo con el sector público del ejercicio 2015 se encontraban sobrevalorados en 30 millones de euros.

En los primeros meses del ejercicio 2016 se dispusieron los 30 millones de euros registrados ya en 2015, y otros 4 millones de euros más, ascendiendo, por tanto, la deuda a 1.469 millones de euros.

Estos fondos se distribuyeron entre los distintos entes que forman la Cuenta General de la CA de la siguiente forma:

Tramo / destino por ente	Total formalizado	Total dispuesto a 31/12/2015	Total contabilizado en 2015	Total dispuesto y contabilizado en 2016
Tramo I	518	518	518	-
Admón. CA	489	489	489	
Entes dependientes consolidados	1	1	1	
Entes dependientes no consolidados	28	28	28	
Tramo II	35	35	35	-
Admón. CA	35	35	35	
Tramo III	916	882	912	4
Admón. CA	260	251	256	4
Entes dependientes consolidados	655	630	655	
Entes dependientes no consolidados	1	1	1	
Total	1.469	1.435	1.465	4

La deuda con el ICO fue asumida por la Administración de la CA, quien a su vez concedió créditos por un total de 660 millones de euros a sus entes dependientes, contabilizados como inversiones financieras en el ejercicio 2015 (ver apartado 4.2.2.2). Sin embargo, en el ejercicio 2016 se han dado de baja gran parte de estas inversiones financieras por compensación de saldos con la deuda de la Administración de la CA con estas entidades, quedando a cierre del ejercicio un saldo de 22 millones de euros:

Entidad	Saldo Inversiones Financieras 31-12-15	Saldo Inversiones Financieras 31-12-16
BSTA	5	0
IASS	2	0
SAS	619	0
CRTV	1	0
C.BIELSA	1	0
EXPO	3	0
ITA	1	0
Plaza	17	16
IAA	5	0
Platea	1	1
PLHUS	5	5
Total	660	22

4.6.4.2. Fondo de Liquidez Autonómico

El 15 de marzo de 2016 la CA de Aragón decidió acogerse al Fondo de Liquidez Autonómico perteneciente al Fondo de Financiación de CCAA regulado en el Real Decreto-Ley 17/2014 de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y entidades locales. El 10 de mayo de 2016 la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos asignó a la CA de Aragón un importe máximo de 182 millones de euros para el primer trimestre del año. Posteriormente, en sucesivos acuerdos, se asignaron cantidades adicionales para cada trimestre: 56 millones para el segundo trimestre, 46 millones para el tercero y 194 millones para el cuarto. Por último, se concedieron importes extras para financiar las desviaciones de déficit de los ejercicios 2015 y 2016 (Tramo III) por importe de 545 millones de euros. En total, el importe máximo a financiar ha sido de 1.023 millones de euros.

Tramo / destino	1T	2T	3T	4T	Extra	Total
Tramo I	146	21	11	159		337
Vencimientos de deuda	146	21	11	159		337
Tramo II	9	9	9	9		36
Liquidaciones negativas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009	9	9	9	9		36
Tramo III	27	26	26	26	545	650
Objetivo de déficit 2015					406	406
Objetivo de déficit 2016	27	26	26	26	139	244
Total	182	56	46	194	545	1.023

Los importes anteriores tenían la consideración de máximos, siendo el importe finalmente formalizado por la Administración de la CA de 1.020 millones de euros, de los que 947 se dispusieron en el ejercicio 2016, con el siguiente detalle por tramos:

Tramo / destino	Total formalizado	Total dispuesto 2016	Total contabilizado 2016
Tramo I	334	332	332
Vencimientos de deuda	334	332	332
Tramo II	36	36	36
Liquidaciones negativas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009	36	36	36
Tramo III	650	579	643
Objetivo de déficit 2015	406	406	406
Objetivo de déficit 2016	244	173	237
Total	1.020	947	1.011

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado 4.6.2, la Administración de la CA ha contabilizado como préstamos recibidos 1.011 millones de euros, cuando debería haber registrado 947 millones de euros al 31 de diciembre de 2016. En consecuencia, el remanente de tesorería, el resultado presupuestario, los derechos pendientes de cobro presupuestarios y las deudas a largo plazo con el sector público se encuentran sobrevalorados en 63 millones de euros.

Estos fondos se distribuyeron entre los distintos entes que forman la Cuenta General de la CA de la siguiente forma:

Tramo / destino por ente	Total formalizado	Total dispuesto a 31/12/2016	Total contabilizado en 2016
Tramo I	334	332	332
Admón. CA	332	330	330
Entes dependientes no consolidados	2	2	2
Tramo II	36	36	36
Admón. CA	15	15	15
Entes dependientes consolidados	21	21	21
Tramo III	650	579	643
Admón. CA	90	71	89
Entes dependientes consolidados	560	508	554
Total	1.020	947	1.011

La deuda con el ICO es asumida por la Administración de la CA, quien a su vez ha concedido créditos por un total de 531 millones de euros (por los importes dispuestos) a sus entes dependientes. La CA lo contabilizó como inversiones financieras en primera instancia, para posteriormente compensar dichos saldos con la deuda de la CA con estas entidades, quedando, por tanto, saldados los créditos a 31 de diciembre de 2016.

4.6.4.3. Fondo Social

El 27 de enero de 2015 la CA de Aragón decidió acogerse al Fondo Social perteneciente al Fondo de Financiación de CCAA regulado en el RDL 17/2014 de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y entidades locales. El 9 de abril de 2015 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos autorizó la suscripción de una operación de crédito a la CA de Aragón con cargo al Fondo Social de 14 millones de euros. Con fecha 22 de abril de 2015 se formalizó el préstamo con el ICO por el importe indicado a devolver en 7 cuotas anuales con dos años de carencia, comenzando en 2018 y finalizando en 2024. El tipo de interés anual es del 0,834% anual con dos años de carencia igualmente.

Los fondos se distribuyeron entre los siguientes entes que integran la Cuenta General de la CA:

ENTE	Total
Administración de la CA	4
IASS	8
INAEM	2
TOTAL	14

4.6.4.4. Fondo en liquidación de los pagos a proveedores de las Comunidades Autónomas

La CA se adhirió en los ejercicios 2012, 2013 y 2014 a los siguientes tramos y fases de los mecanismos de pago a proveedores creados por el Real Decreto Ley 7/2012 y el Real Decreto Ley 8/2013, que distribuyó entre los siguientes entes dependientes:

ENTE		1.ª Fase	3.ª Fase t2	3.ª Fase t3	Total
		2012	2013	2014	
Administración de la C.A.		16	3	1	20
	Total	378	7	73	458
Entes consolidados	SALUD	367	7	73	447
	IASS	2	-	-	2
	AST	3	-	-	3
	BSTA	6	-	-	6
	Total	31	-	-	31
Entes no consolidados	IAF	2	-	-	2
	CEPA (grupo) (Motorland)	18	-	-	18
	Televisión	11	-	-	11
TOTAL		425	10	74	509

La deuda con el ICO fue asumida por la Administración de la CA, quien a su vez concedió créditos por un total de 489 millones de euros a sus entes dependientes, contabilizados como inversiones financieras. Sin embargo, en el ejercicio 2016 se han dado de baja gran parte de estas inversiones financieras por compensación de saldos con la deuda de la Administración de la CA con estas entidades, quedando a cierre del ejercicio un saldo de 21 millones de euros:

	Saldo Inversiones Financieras 31/12/2015	Saldo Inversiones Financieras 31/12/2016
BSTA	6	0
IAF	2	0
IASS	2	0
SAS	447	0
AST	3	0
CRTV	11	7
Ciudad del Motor	18	18
TOTAL	489	25

A. Fase 1

La CA se adhirió por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 15 de marzo de 2012 a la primera fase del mecanismo de pago a proveedores creado por el Real Decreto-ley 7/2012 (BOA n.º 75, de 19 de abril de 2012). En virtud del mismo, el 22 de junio de 2012 se suscribieron 11 contratos de préstamo con otras tantas entidades de crédito por 425 millones de euros, con unos tipos de interés de entorno al 5% en los ejercicios 2012 y 2013. En el ejercicio 2014 la CA amortizó anticipadamente estos préstamos con los recursos obtenidos de dos emisiones de deuda pública del 17 de julio de 2014 con las siguientes características:

Emisión	Importe	Fecha de formalización	Fecha vencimiento	Tipo de interés	Emisión s/ nominal
Emisión 1	300	17/07/2014	30/07/2017	1,15 %	99,88 %
Emisión 2	125	17/07/2014	31/10/2020	2,10 %	99,95 %

B. Fase 3, segundo tramo

En el ejercicio 2013 la CA se acogió al segundo tramo de la tercera fase del mecanismo de financiación para el pago a proveedores creado por el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, con un importe de 10 millones de euros, mediante la formalización de un préstamo con el ICO con vencimiento en el 2023 y un tipo de interés del 3,24 %.

En el ejercicio 2014 se refinanció esta deuda mediante una emisión de deuda pública de 50 millones de euros (se refinanciaron varios préstamos con entidades de crédito) con vencimiento en el 2017, un tipo de interés explícito del 1,17 %, y una emisión bajo par del 99,48 %.

C. Fase 3, tercer tramo

En el ejercicio 2014 la CA se acogió al tercer tramo de la tercera fase del mecanismo de financiación para el pago a proveedores, aprobado por el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, por 74 millones de euros mediante un préstamo formalizado con el ICO.

4.6.5. Liquidaciones definitivas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009

En julio de 2010 y de 2011 se practicaron las liquidaciones definitivas del sistema de financiación de las comunidades autónomas correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, respectivamente. De tales liquidaciones resultaron unas liquidaciones negativas que debían ser compensadas por la CA de Aragón a la Administración General del Estado por 893 millones de euros:

Conceptos de la liquidación	2008	2009	Total
IRPF	-	128	128
IVA	47	225	272
Impuestos especiales	-	9	9
Transferencias corrientes	125	359	484
Total	172	721	893

Según la disposición adicional 4.ª de la Ley 22/2009 y el artículo 91 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2010, la devolución de estos importes se realizaría mediante retenciones practicadas por el Estado sobre las entregas a cuenta o liquidaciones de los recursos del sistema de financiación autonómico con un calendario de devolución en 60 mensualidades, comenzado en enero de 2011 y de 2012 para las liquidación del 2008 y 2009, respectivamente. No obstante, esta previsión inicial ha sufrido las siguientes variaciones:

- La Ley 2/2012 de Presupuestos Generales del Estado de 2012, en su disposición adicional 36ª, amplió el calendario de devolución a 120 mensualidades con efectos el 1 de enero de 2012, lo que suponía devolver 86 millones de euros anuales.
- La disposición final 1.ª del Real Decreto Ley 12/2014, de 12 de septiembre, modificando la Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado de 2010, en su disposición adicional 36ª amplió el calendario de devolución a 204 mensualidades, con efectos el 1 de enero de 2015, lo que supone devolver 35 millones de euros anuales.

Resultado de todo lo anterior las devoluciones realizadas y el calendario de amortización futuro es el siguiente:

Ejercicio	Liquidación 2008		Liquidación 2009		Total	
	Devolución	Saldo a 31 de diciembre	Devolución	Saldo a 31 de diciembre	Devolución	Saldo a 31 de diciembre
Deuda inicial	-	172	-	721	-	893
2011	(34)	138	-	721	(34)	859
2012	(14)	124	(72)	649	(86)	773
2013	(14)	110	(72)	577	(86)	687
2014	(14)	96	(72)	505	(86)	601
2015	(5)	91	(30)	475	(35)	566
2016	(5)	86	(30)	445	(35)	531
2017 a 2031	(86)	-	(445)	-	(531)	-

Desde el ejercicio 2015 incluido, el calendario de devolución se fija en 204 mensualidades a razón de 35 millones de euros anuales. No obstante, este calendario está sujeto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, disponiendo el párrafo diez de la disposición adicional 36.ª de la Ley 2/2012 que «en el supuesto de que se constaten los incumplimientos de los objetivos de estabilidad a los que se refieren los apartados Siete y Ocho de esta disposición, se producirán los efectos allí recogidos, sin perjuicio de que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mediante Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, pueda seguir aplicando la ampliación de dicho plazo a 204 mensualidades iguales, siempre que así lo solicite la Comunidad y ésta acredite el cumplimiento de sus obligaciones legales de suministro de información».

Al respecto cabe resaltar que la CA ha incumplido sistemáticamente el objetivo de estabilidad presupuestaria desde el ejercicio 2011, salvo en el ejercicio 2012, sin que se haya reclamado por parte del Ministerio el reintegro de los anticipos en ninguno de los ejercicios. Del análisis de hechos posteriores se ha comprobado que en el ejercicio 2017 se ha seguido con el calendario de aplazamiento a 204 mensualidades.

4.6.6. Emisiones de deuda pública

En 2016 no se han realizado nuevas emisiones de deuda pública de la CA.

Endeudamiento	Saldo a 01/01/2016	Altas	Bajas	Traspasos	Saldo a 31/12/2016
Emisiones de deuda pública	2.862	-	(286)	-	2.576
Largo plazo	2.576	-	-	(470)	2.106
Corto plazo	286	-	(286)	470	470

A 31 de diciembre de 2016 existen 25 emisiones de deuda pendientes de amortización, con un saldo de 2.576 millones de euros y un tipo de interés explícito medio del 4,2 %.

El interés implícito reconocido en el balance de situación asciende a 18 millones de euros, correspondiente a las emisiones realizadas bajo la par.

Los trabajos de fiscalización han puesto de manifiesto la incorrección del cálculo de los intereses implícitos, estando los mismos infravalorados en 6 millones de euros. 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. El efecto en los estados financieros del ejercicio 2016 es que el resultado del ejercicio está sobrevalorado en 3 millones de euros, los resultados negativos de ejercicios anteriores sobrevalorados en 9 millones de euros y los gastos a distribuir en varios ejercicios infravalorados en 6 millones de euros.

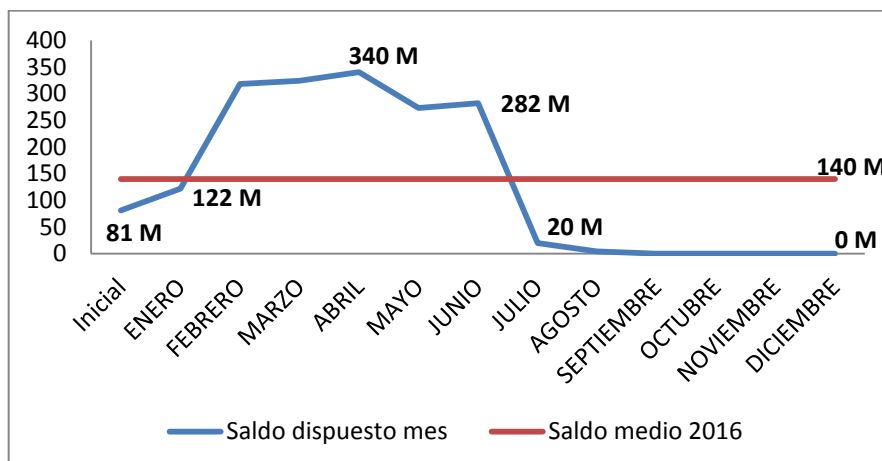
4.6.7. Cuentas de crédito o necesidades de tesorería

El movimiento de las cuentas de crédito a corto plazo imputadas presupuestariamente y sus saldos iniciales y finales ha sido el siguiente:

Endeudamiento	Saldo a 01/01/2016	Altas	Bajas	Saldo a 31/12/2016
Pólizas de crédito a c/p	81	-	(81)	0

La Administración de la CA ha imputado incorrectamente estas operaciones al presupuesto ya que deben imputarse por su variación neta, y sin embargo, no se ha imputado importe alguno en el presupuesto del ejercicio. Es decir, que deberían haberse contabilizado como gasto presupuestario 81 millones de euros.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución mensual de la deuda a corto plazo:



Tal y como puede apreciarse en el gráfico, el saldo medio dispuesto en 2016 fue de 140 millones de euros.

Estas operaciones se han tramitado sin la pertinente autorización mediante Ley de las Cortes de Aragón, ya que ni la Ley de presupuestos ni ninguna otra disposición legal del ejercicio 2016 autorizaron su formalización, tal y como exige el artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 96 del TRLHA.

4.6.8. Aavales y otras garantías

4.6.8.1. Aavales

El importe de los aavales concedidos vivos al cierre de 2016 asciende a 11 millones de euros, sin que se hayan concedido aavales nuevos. El art.38.3 de la Ley de presupuestos de 2016, establece un límite conjunto para la concesión de aavales y otras garantías de 100 millones de euros. El detalle de los aavales se recoge en el cuadro siguiente:

ENTIDAD AVALADA	FECHA AVAL	IMPORTE AVAL	VENCIMIENTO	FINALIDAD	IMPORTE VIVO 31/12/2015	IMPORTE VIVO 31/12/2016
Torrelabad, S.A. (en la actualidad Frigraus ind. Cárnicas 2002)	17/04/2002	0.210	01/04/2007	Préstamo para inversión	0.068	0.068
Conservas Cárnicas Valle la Fueva, S.L.	21/07/2004	0.511	01/07/2009	Préstamo para inversión	0.204	0.204
Real Zaragoza, S.A.D.	29/03/2004	8	29/03/2016	Préstamo saneamiento fin.	2	2
Frigraus Industria Cárnica 2002, S.A.	29/07/2004	0.15	14/07/2009	Préstamo para inversión	0.1	0.1
Zaragoza Alta Velocidad	02/07/2012	20	31/12/2012	Garantía aportaciones	20	0
Aramón montañas de Aragón	27/01/2012	6	05/02/2015	Garantía cta. crto.	6	6
Feria de Zaragoza	22/12/2016	3	31/12/2021	Préstamo para inversión	0	3
TOTAL		38			28	11

En el ejercicio 2016 se ha cancelado el aval de ZAV por importe de 20 millones de euros, como consecuencia de la liquidación del préstamo avalado, y se ha concedido un nuevo aval a la entidad Feria de Zaragoza por importe de 3 millones de euros para la formalización de un préstamo.

4.6.8.2. Otras garantías

En los cuadros siguientes se presenta un resumen de las cartas de compromiso emitidas por la CA, tanto por el Gobierno de Aragón como por la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. El importe total del riesgo asumido por el Gobierno de Aragón por este concepto asciende a 103 millones de euros.

Cartas de compromiso del Gobierno de Aragón

ENTIDAD AVALADA	FECHA FORMALIZACIÓN	SITUACIÓN A 31/12/2015	SITUACIÓN A 31/12/2016	FECHA DE VENCIMIENTO
Zaragoza Alta Velocidad	17/11/2008	264	67	31/12/2012
Feria de Zaragoza	21/06/2010	7	4	24/06/2028
Fomento y Desarrollo Valle de Benasque	15/07/2008	12	6	
Aramón montañas de Aragón	30/12/2011	55	26	05/05/2015
TOTAL		338	103	

El importe total del riesgo asumido por la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. por este concepto asciende a 34 millones de euros.

ENTIDAD AVALADA	FECHA FORMALIZACIÓN	FECHA DE VENCIMIENTO	IMPORTE PRÉSTAMO PARA EL QUE SE SOLICITA EL COMPROMISO	SITUACIÓN A 31/12/2016
Plataforma Desarrollo Logístico	18/05/2011	30/04/2036	6	4
Plataforma Desarrollo Logístico	15/04/2008	30/04/2036	52	30
TOTAL			58	34

La fiscalización de estas operaciones, que implican un riesgo financiero para la CA, se ve limitada por la falta de regulación de los requisitos sobre capacidad, forma y límites cuantitativos para el otorgamiento de estas garantías atípicas en la legislación financiera autonómica. La Comunidad Autónoma ha regulado en el art. 38 de la Ley de Presupuestos para 2016, dedicado a los avales y garantías financieras, los límites sobre las garantías no típicas que otorgue la Comunidad Autónoma para asegurar las operaciones de crédito que concedan las entidades de crédito a organismos públicos y empresas de ella dependientes. Sería recomendable que esta regulación se adopte mediante la modificación del artículo 94 del texto refundido de la Ley de Hacienda para incluir en esta disposición, con carácter estable, las prohibiciones y requisitos sobre capacidad, forma y límites cuantitativos para el otorgamiento de estas garantías atípicas por los órganos y entidades del sector público de la Comunidad Autónoma.

4.7. FIANZAS Y DEPÓSITOS

Las fianzas y depósitos registrados en el Balance de situación al 31 de diciembre de 2016 son las siguientes:

Fianzas y depósitos recibidos	31/12/2016	31/12/2015
A largo plazo	142	141
A corto plazo	24	2
Total	166	143

4.7.1. Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo

Son diversos los conceptos por los que los entes de la CA reciben fianzas y depósitos de terceros, pero el importe más significativo corresponde a las fianzas que son exigidas a los arrendatarios y subarrendatarios de viviendas o locales de negocios, así como las fianzas exigidas a los usuarios de suministros o servicios complementarios a viviendas o locales de negocio, en virtud de la Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de fianza en los arrendamientos urbanos y en determinados contratos de suministros. El importe de estas fianzas depositadas en la Tesorería de la Administración de la CA al 31 de diciembre de 2016, ascendía a 133 millones de euros (94 % del total de fianzas a largo plazo).

El artículo 7 de la mencionada Ley establece lo siguiente:

«1. El depósito obligatorio de las fianzas tendrán la consideración de ingreso de derecho público de la Comunidad Autónoma afectado al Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

2. El Instituto podrá disponer del ochenta por ciento del importe total de los depósitos y reservará el veinte por ciento restante para las devoluciones que proceda».

El importe de estas fianzas, según los datos de la Cuenta General, es de 133 millones de euros, por lo que un 20 % serían 27 millones de euros que deberían estar disponibles en la Tesorería de la Administración de la CA como una cuenta separada e indisponible. Este aspecto se incumple por la CA, ya que no tiene una cuenta separada e indisponible con los 27 millones de euros, tal y como establece la Ley 10/1992 de la CA. Adicionalmente se han detectado deficiencias en el control de estas fianzas y depósitos:

- Su detalle por tercero no se encuentra incorporado al sistema de información contable.
- No se realizan conciliaciones periódicas entre los registros contables y los datos que se mantienen en los servicios provinciales, sin que la Dirección General de Vivienda supervise a estos últimos.

4.7.2. Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo

El importe de fianzas y depósitos recibidos a corto plazo se ha visto incrementado en 22 millones de euros en el ejercicio 2016, como consecuencia de la transferencia de saldos en cuentas corrientes de las entidades dependientes a la Administración de la CA.

La Orden HAP/1854/2016, de 20 de diciembre, por la que se modifica la Orden HAP/931/2016, de 22 de agosto, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2016 relativas al presupuesto de gastos y operaciones no presupuestarias, establece que para destinar el conjunto de los saldos en cuentas corrientes a la minoración de las cuentas de crédito dispuestas, se hace necesario que las entidades transfieran los saldos en cuentas corrientes superiores a 100 mil euros a una cuenta de la Administración de la CA.

De esta forma, la Administración de la CA recibió un depósito de las entidades dependientes a cierre del ejercicio 2016 por 21 millones de euros en total, que reembolsó a principios del año 2017, y que se distribuye de la siguiente manera:

Entidades	Importe Depósitos
ITA	2
IAA	10
AST	2
CITA	1
CARTV	1
CEPA	5
Total	21

4.8. ACREEDORES A CORTO PLAZO

En el cuadro siguiente se presenta el desglose por entidades fiscalizadas de los saldos de Acreedores a corto plazo, que al cierre del ejercicio 2016 ascendía a 1.267 millones de euros, ostensiblemente inferior al del ejercicio anterior (2.553 millones de euros). No obstante, para analizar correctamente las variaciones interanuales hay que tener en cuenta las explicaciones que se señalan a continuación del cuadro.

ENTIDADES	ACREEDORES PRESUPUESTARIOS		ACREEDORES NO PRESUPUESTARIOS 411-419	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS		OTROS ACREEDORES		FIANZAS	TOTAL
	400 (*)	409		475	476	52(**)	55		
ADM. CA	766	22	15	17	35	77	73	24	1.029
SALUD	63	60	1	19	22	-	-	-	165
IASS	16	1	-	1	2	-	-	-	20
INAEM	37	-	-	-	-	-	-	-	37
IAJ	1	-	-	-	-	-	1	-	2
IAM	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IAA	4	-	4	-	-	-	4	-	12
AST	1	-	-	-	-	-	-	-	1
CITA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IACS	-	-	-	-	-	1	-	-	1
BSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
INAGA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ACPUA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL 2016	888	83	20	37	59	78	78	24	1.267
TOTAL 2015	1.993	235	15	36	52	172	49	2	2.553

(*) Incluye el saldo de la cuenta 408, acreedores por devoluciones ingresos, por importe agregado de 101 miles de euros.

(**) El saldo principal de la Administración de la CA corresponde a la parte que vence a corto plazo del endeudamiento financiero del SP (74 millones de euros).

En este apartado se analizan exclusivamente los saldos acreedores presupuestarios, que representa 77 % del total de acreedores a corto plazo. El resto de saldos se analizan en otras áreas.

Acreeedores presupuestarios:

La significativa reducción de los saldos de acreedores presupuestarios es consecuencia de la compensación de las deudas de la Administración de la CA con sus entidades dependientes por las transferencias pendientes de pago, y los saldos deudores con dichas entidades dependientes provenientes de los pagos hechos por la Administración de la CA mediante diferentes mecanismos de financiación a proveedores. Estos aspectos se analizan en el apartado de inversiones financieras del informe.

Aun así, los principales saldos acreedores de la Administración de la CA siguen siendo los constituidos por el pendiente de pago a sus entidades dependientes por transferencias corrientes y de capital, que han pasado de 1.667 millones de euros a 31/12/2015 a 591 millones de euros a 31/12/2016 (ver anexo 7).

De este total, el saldo pendiente de pago a las entidades fiscalizadas asciende a 413 millones de euros (1.492 millones de euros en 2015). Conviene volver a precisar que estos saldos han sufrido un notable descenso derivado de la compensación a la que se ha hecho alusión en el párrafo anterior.

Acreeedores presupuestarios de la Administración de la CA	Pte. de pago (corriente)	Pte. de pago (cerrados)	Pte. de pago cuenta 409	Pendiente de pago total
Entes consolidados «SERPA»	387	26	0	413
Otros entes dependientes	103	75	0	178
Total dependientes (Anexo 7)	490	101	0	591
Otros acreedores	158	16	22	196
Total acreedores (cuentas 400+409)	648	117	22	788

Si descontamos las posiciones deudoras y acreedoras «intergrupo» del entorno de entidades «SERPA» (419 millones de euros) el importe total de acreedores consolidado asciende a 31/12/2016 a 552 millones de euros, con el siguiente detalle:

ENTIDADES	ACREEDORES PRESUPUESTARIOS AGREGADOS		ELIMINACIONES SALDOS SERPA (*)	ACREEDORES PRESUPUESTARIOS CONSOLIDADOS	
	400	409		400	409
ADMINISTRACIÓN	766	22	(413)	353	22
SALUD	63	60	(6)	57	60
IASS	16	1		16	1
INAEM	37	-		37	-
IAJ	1	-		1	-
IAM	-	-		-	-
IAA	4	-		4	-
AST	1	-		1	-
CITA	-	-		-	-
IACS	-	-		-	-
BSTA	-	-		-	-
INAGA	-	-		-	-
ACPUA	-	-		-	-
TOTAL 2016	888	83	(419)	469	83

(*) Las eliminaciones corresponden a los saldos pendientes de pago de la Administración de la CA con sus dependientes SERPA (413 millones de euros) y el saldo pendiente de pago del Salud a BSTA (6 millones de euros)

A continuación se detallan las cuentas 400 y 409 según la clasificación económica:

ENTIDAD	CUENTA 400, ACREEDORES PRESUPUESTARIOS (CLASIFICACIÓN POR CAPÍTULOS)								TOTAL	TOTAL
	1	2	3	4	6	7	8	9	2016	2015
ADMINISTRACIÓN	3	50	1	483	20	206	2	2	767	1.848
SALUD	-	59	-	-	4	-	-	-	63	66
IASS	-	8	-	7	-	-	-	-	15	29
INAEM	-	2	-	35	-	-	-	-	37	32
IAJ	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-
IAM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
IAA	-	3	-	-	-	-	-	-	3	9
AST	-	1	-	-	-	-	-	-	1	5
CITA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IACS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
BSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
INAGA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
ACPUA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total 2016	3	124	1	525	24	206	2	2	887	
Total 2015	2	120	-	1.607	22	240	2	-		1.993

ENTIDAD	CUENTA 409, ACREEDORES PENDIENTES DE APLICAR A PPTO. (CLASIFICACIÓN POR CAPÍTULOS)						TOTAL	TOTAL
	1	2	3	4	6	7	2016	2015
ADMINISTRACIÓN	-	12	-	8	2	-	22	19
SALUD	1	24	-	28	1	-	54	203
IASS	-	1	-	-	-	-	1	1
INAEM	-	-	-	-	-	-	-	-
IAJ	-	-	-	-	-	-	-	-
IAM	-	-	-	-	-	-	-	-
IAA	-	-	-	-	-	-	-	-
AST	-	-	-	-	-	-	-	-
CITA	-	-	-	-	-	-	-	-
IACS	-	-	-	-	-	-	-	-
BSTA	-	-	-	-	-	-	-	-
INAGA	-	-	-	-	-	-	-	-
ACPUA	-	-	-	-	-	-	-	-
Total 2016	1	37	-	36	3	-	77	
Total 2015	-	188	-	33	4	-		225

Nota: No se incluye el saldo la cuenta 4090001, Albaranes pendientes de recibir factura, del Salud (5,6 millones de euros al cierre de 2016 y 10 millones al cierre de 2015).

4.8.1. Antigüedad de los acreedores presupuestarios y morosidad

En los cuadros siguientes se recoge un resumen de la antigüedad de las cuentas 400 y 409:

ENTIDAD	CUENTA 400, ACREEDORES PRESUPUESTARIO					TOTAL
	2016	2015	2014	2013	2012 y anteriores	
ADMINISTRACIÓN	648	64	18	15	20	765
SALUD	63	-	-	-	-	63
IASS	16	-	-	-	-	16
INAEM	37	-	-	-	-	37
IAJ	1	-	-	-	-	1
IAM	-	-	-	-	-	-
IAA	4	-	-	-	-	4
AST	1	-	-	-	-	1
CITA	-	-	-	-	-	-
IACS	-	-	-	-	-	-
BSTA	-	-	-	-	-	-
INAGA	-	-	-	-	-	-
ACPUA	-	-	-	-	-	-
TOTAL 2016	770	64	18	15	20	887
TOTAL 2015	-	1.884	57	19	32	1.992

ENTIDAD	CUENTA 409, ACREEDORES PENDIENTES DE APLICAR A PPTO.					TOTAL
	2016	2015	2014	2013	2012 y anteriores	
ADMINISTRACIÓN	22	-	-	-	-	22
Salud	51	-	-	1	2	54
IASS	1	-	-	-	-	1
Inaem	-	-	-	-	-	-
IAJ	-	-	-	-	-	-
IAM	-	-	-	-	-	-
IAA	-	-	-	-	-	-
AST	-	-	-	-	-	-
CITA	-	-	-	-	-	-
IACS	-	-	-	-	-	-
BSTA	-	-	-	-	-	-
INAGA	-	-	-	-	-	-
ACPUA	-	-	-	-	-	-
TOTAL 2016	74	1	-	1	2	78
TOTAL 2015	-	193	29	1	2	225

Nota: No se incluye el saldo la cuenta 4090001, Albaranes pendientes de recibir factura, del Salud [5,6 millones de euros al cierre de 2016 y 10 millones al cierre de 2015].

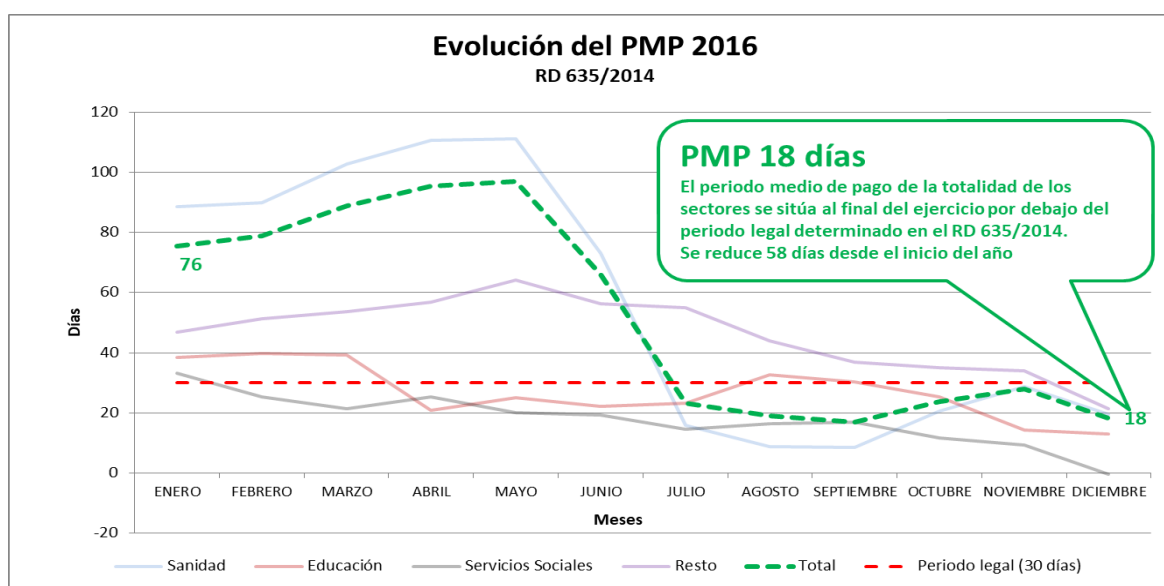
Las entidades pertenecientes al sector público están obligadas a suministrar información acerca del cumplimiento de la normativa sobre plazos de pago a proveedores.⁴⁸

La Cámara de Cuentas ha comprobado el cumplimiento de las normas relativas a la publicidad sobre los plazos de pago y morosidad por parte de las entidades del entorno SERPA objeto de la fiscalización y ha verificado que las obligaciones de suministro de información se cumplen adecuadamente.

Durante el ejercicio 2016 el periodo medio de pago, calculado conforme a la Ley 3/2004 fue de 91 días de media. Este dato refleja el PMP real y la base de cálculo son todas las obligaciones reconocidas pagadas en el ejercicio. En el cuadro siguiente se muestra comparativamente con los ejercicios anteriores:

Normativa morosidad	2014	2015	2016
PMP s/ Ley 3/2004	130 días	172 días	91 días

El PMP calculado conforme al RD 635/2014 refleja el plazo medio de pago «excedido» sobre el periodo legal de pago (30 días) y la base de cálculo se restringe a las obligaciones reconocidas a partir del ejercicio 2014. La evolución del PMP en 2016 se refleja en el siguiente gráfico, comparativamente con el objetivo de 30 días (señalado con línea roja discontinua). Se aprecia que a partir del mes de julio, el PMP total (línea verde) queda por debajo del periodo legal de pago:



4.8.2. Circularización de acreedores presupuestarios

La Cámara de Cuentas ha fiscalizado los saldos de acreedores mediante pruebas de circularización. Se ha seleccionado una muestra de 171 acreedores (142 terceros y 29 vinculados), cuyo saldo agregado asciende a 758 millones de euros, que representa el 78 % del saldo conjunto de las cuentas 400 y 409. Se ha obtenido respuesta de 136 acreedores, cuyo saldo conjunto asciende a 563 millones de euros (74 % del saldo circularizado y el 58 % del epígrafe de acreedores presupuestarios).

De las respuestas obtenidas, 88 acreedores manifestaron su conformidad con el saldo de la CA (419 millones de euros). El resto de respuestas han sido conciliadas. Además, sobre todos aquellos saldos de los que no se ha recibido respuesta del acreedor se han realizado pruebas alternativas de verificación de la documentación justificativa del saldo al cierre de 2016.

⁴⁸ Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

A continuación se describen las incidencias más significativas que se desprenden del análisis de las respuestas obtenidas y de la conciliación de los saldos:

- Las confirmaciones obtenidas directamente de los acreedores circularizados han permitido detectar pasivos omitidos no registrados por importe de 11,4 millones de euros (9 millones de euros en la Administración de la CA, 2 millones de euros en Salud y 0,4 millones de euros en IASS), según el siguiente detalle:⁴⁹

Entidad	Acreedor	Importe (mil. €)	Concepto
Admon. CA	AST	1	Notas de cargo pendientes por encargos ya ejecutados
	Ayuntamiento de Zaragoza	4	IBI pendiente (2 M) y otros.
	EXPO	0,3	Gastos comunidad propietarios 2016
	Sarga	4	Operativo incendios 2014 (2,2 M) y 2015 (1,8 M)
SALUD	GASMEDI	1	Facturación oxigenoterapia diciembre y diferencias
	ISS Facilities	0,3	Saldo apertura 2016 (0,2 M) y otros (0,1 M)
	Universidad de Zaragoza	0,2	Plazas vinculadas Hospital Clínico y M. Servet
	PFIZER	0,2	Compra medicamentos farmacia hospitalaria
IASS	Ayuntamiento de Zaragoza	0,2	Mayor saldo reclamado por Ayuntamiento
	Centro Especial del Empleo Oliver	0,2	Gasto devengado Octubre - Diciembre 2016
TOTAL PASIVOS OMITIDOS		11,4	

50

Además, los saldos pendientes de pago a las instituciones parlamentarias están infravalorados en 25,41 millones de euros (18,33 millones de euros de las Cortes de Aragón, 4,11 millones de euros del Justicia de Aragón y 2,97 millones de euros de la Cámara de Cuentas de Aragón). Esta diferencia procede de la falta de reconocimiento en ejercicios pasados de parte de las transferencias a las que está obligado el Gobierno de Aragón según lo aprobado en las Leyes de presupuestos (-50 % en 2012, -25 % en 2013 y -25 % en 2014).

Incertidumbre sobre la deuda del Convenio para la financiación del tranvía de Zaragoza

En relación con la financiación de la línea Norte-Sur del tranvía de Zaragoza, en el Convenio de colaboración formalizado el 19 de febrero de 2009 entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza se estableció el siguiente calendario de pagos al Ayuntamiento de los compromisos financieros asumidos por la CA:

EJERCICIO	IMPORTE	SITUACIÓN
2010	4,95	Pagado
2011	9,90	Pagado
2012	9,90	Pagado
2013	9,90	Sin contabilizar
2014	14,85	Sin contabilizar
2015	14,85	Pte. de pago
Total	64,35	

La CA no reconoció presupuestariamente ni en contabilidad patrimonial los compromisos vencidos de 2013 y 2014 que se habían acordado en el Convenio, sin que se informara tampoco de ello en la memoria de la Cuenta General.

⁴⁹ Alegación 54. Párrafo modificado en virtud de alegación.

⁵⁰ Alegación 42. Limitación al alcance excepcionalmente suprimida en virtud del análisis de la información aportada en fase de alegaciones.

El saldo acreedor pendiente de pago según la Cuenta General de la CA es de 15 millones de euros (anualidad 2015). Sin embargo, el saldo deudor reclamado por el Ayuntamiento según la confirmación obtenida en la circularización es de 40 millones de euros. La diferencia asciende a 25 millones de euros.

Esta controversia se ha visto afectada por otros acontecimientos posteriores al cierre del ejercicio fiscalizado. En diciembre de 2017 la CA ha aprobado la liquidación definitiva del convenio en la que el saldo pendiente de pago se reduce a 8 millones de euros, que ha sido recurrida por el Ayuntamiento de Zaragoza en vía administrativa.

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

4.8.3. Análisis de los pagos efectuados por el ICO a los acreedores

Como se explica en la memoria de la Cuenta General (Tomo II, apartado 6, páginas 620 y 621), la financiación obtenida del FLA ha sido de 2.020 millones de euros y se distribuye en los siguientes tramos dependiendo de la finalidad para la se asigna:

- Tramo I: amortización de deuda (333 millones de euros).
- Tramo II: financiación de la anualidad 2016 correspondiente a las liquidaciones negativas del sistema de financiación de los ejercicios 2008 y 2009 pendientes de devolución (35 millones de euros).
- Tramo III: financiación del déficit público del ejercicio 2016 (246 millones de euros) y de la desviación del déficit del ejercicio 2015 (406 millones de euros).

De la financiación obtenida en los tramos II y III, 681 millones de euros se han instrumentado mediante pagos directos del ICO a los acreedores de la CA, una vez remitidas las relaciones de facturas certificadas por la Intervención General de la CA. Entre mayo 2016 y marzo de 2017 se ha pagado un total de 179.881 facturas de 4.022 acreedores (73.140 facturas de ejercicios anteriores). La disposición de los préstamos no ha supuesto una entrada material de fondos de la Tesorería de la CA, contabilizándose los ingresos como «cobros en formalización» y los pagos a los acreedores como «pagos en formalización».

No se han detectado incidencias en las pruebas de fiscalización efectuadas.

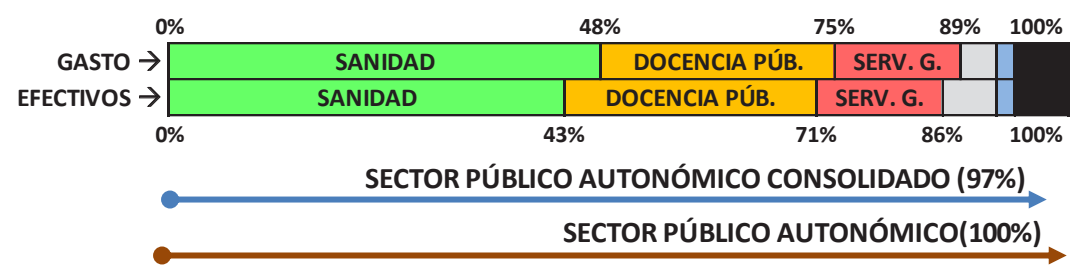
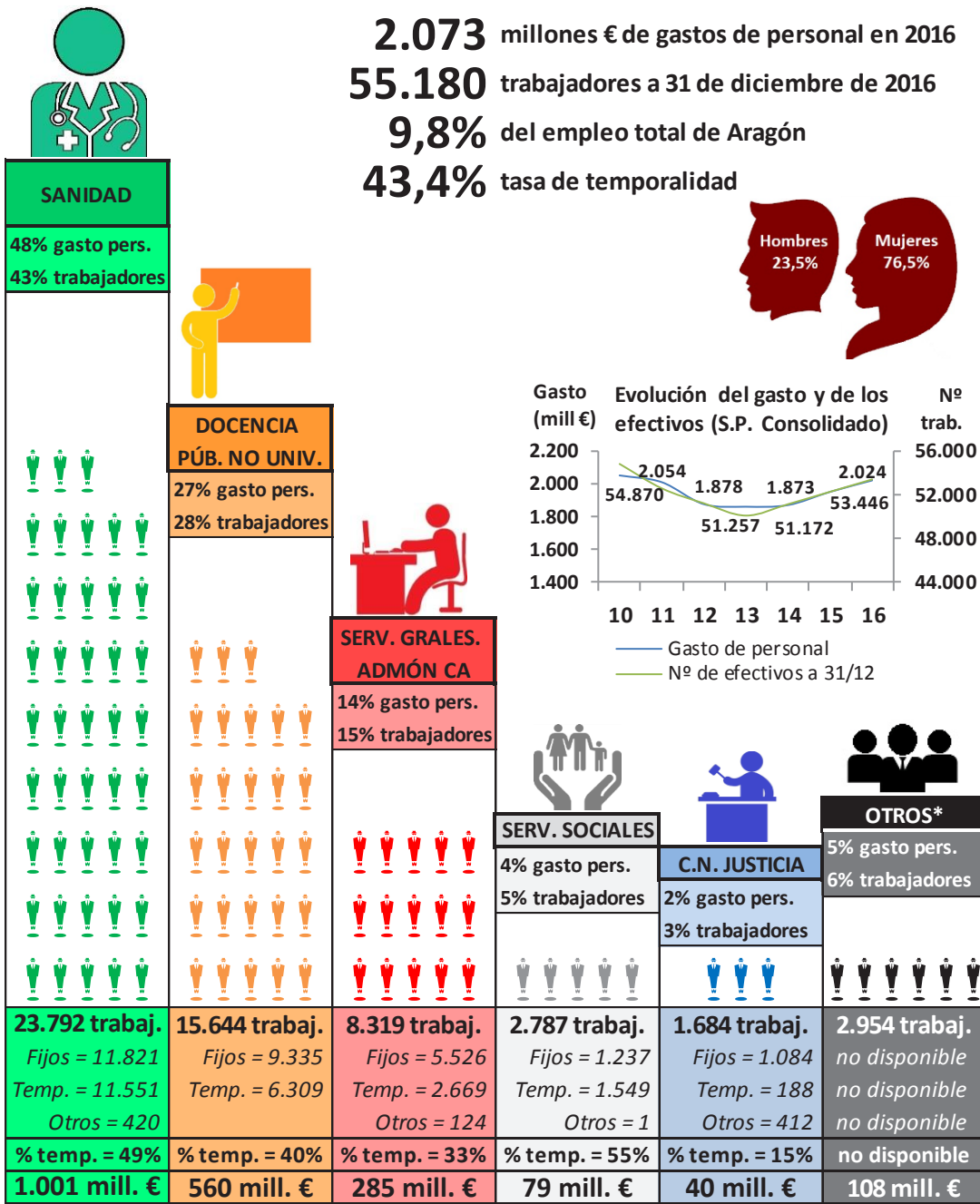
En el cuadro siguiente se resumen los pagos efectuados por entidad y por fecha de emisión de la factura del acreedor (en la parte inferior del cuadro se indica el ejercicio presupuestario al que se ha imputado el gasto):

ENTIDAD	TOTAL PAGOS	FACTURAS PAGADAS EN 2016				FACTURAS PAGADAS EN 2017		
		<2014	2015	2016	TOTAL	<2015	2016	TOTAL
BSTA	1			1	1			
AST	10			9	9	1	1	
DGA	98	1	4	75	80	18	18	
IAA	14			12	12	3	3	
INAEM	2			1	1	1	1	
IASS	35			30	30	4	4	
SAS	518	20	83	371	474	44	44	
Otras entidades	1		1	2	3			
TOTAL	681	21	88	501	610	(*)	71	
ORN 2017	28					28	28	
ORN 2016	645	20	81	501	602	43	43	
CERRADOS	8	1	7		8			

(*) El importe de las facturas anteriores a 2015 asciende a 224 miles de euros.

5. PERSONAL

PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO DE LA CA DE ARAGÓN



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

5.1. EFECTIVOS Y GASTO DE PERSONAL

El gasto de personal de la CA en 2016 ascendió a 2.073 millones de euros, aumentando un 2,8 % respecto al 2015. El número de empleados de la CA en 2016 fue de 55.180 personas (8,5 % de la población activa y 9,8 % de los ocupados totales de Aragón), aumentando un 2,7 % (1.449 perceptores) respecto al 2015. Su distribución por entes fue la siguiente:

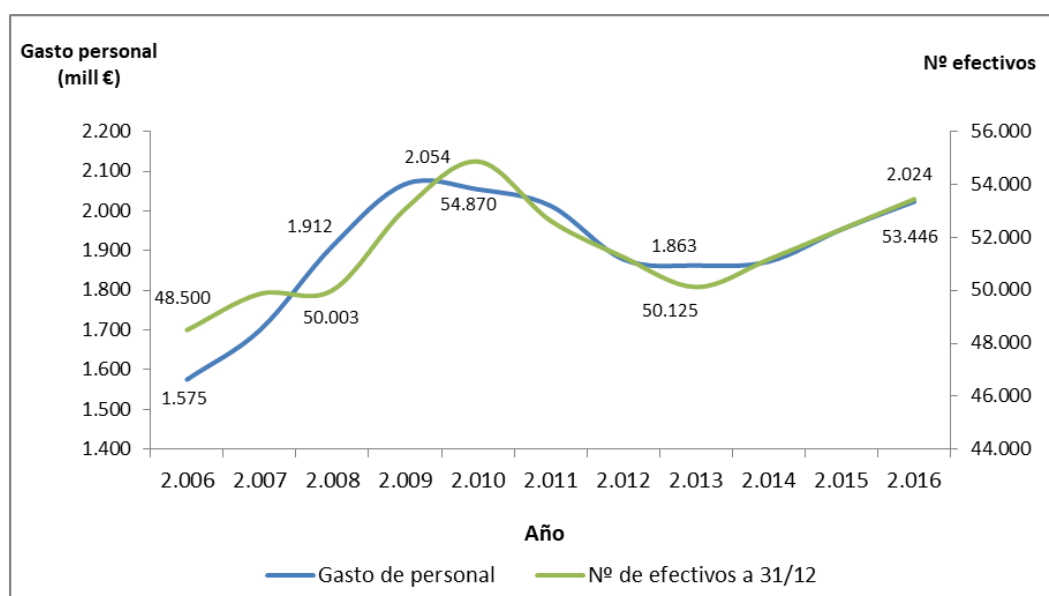
Ente	Gasto de personal				Número de trabajadores a 31/12			
	Ejercicio		Variación		Ejercicio		Variación	
	2016	2015	Impte.	%	2016	2015	N.º	%
Cortes de Aragón y órganos estatutarios	13	13	-	-	232	232	0	0 %
Administración de la CA	885	836	49	6 %	25.647	25.076	571	2 %
Organismos Autónomos	1.101	1.079	22	2 %	27.190	26.602	588	2 %
Entidades de derecho público	37	40	-3	-8 %	884	911	(27)	-3 %
Sociedades Mercantiles	41	42	-1	-2 %	1.263	1.265	(2)	-
Fundaciones y Consorcios	8	7	1	14 %	196	179	17	9 %
Total	2.085	2.017	68	3 %	55.412	54.265	1.148	2 %
Entidad consolidada	2.022	1.954	68	3 %	53.445	52.312	1.133	2 %
Resto de entes	63	63	-	-	1.735	1.952	(217)	-11 %
Total	2.085	2.017	68	3 %	55.412	54.264	1.148	2 %

Las principales variaciones recogidas en el cuadro anterior tienen las siguientes causas:

- Un aumento del personal en la Administración de la CA de 571 nuevos efectivos, centrado en el personal docente no universitario con 531 nuevos empleados, principalmente funcionarios interinos, con un incremento del coste de 32 millones de euros.
- Un aumento del personal de organismos autónomos de 588 nuevos efectivos, centrado en el personal del Salud con 411 nuevos empleados, principalmente trabajadores estatutarios temporales, con un incremento del coste de 25 millones de euros (parcialmente compensado con la pérdida de peso de otros colectivos).

Con las excepciones anteriores, el gasto de personal se ha mantenido en niveles similares a los del ejercicio precedente, cumpliendo así con lo establecido en la ley de presupuestos.

La evolución del gasto de personal y del número de trabajadores al 31 de diciembre de cada ejercicio desde 2006 hasta 2016 para la entidad consolidada ha sido:



Los trabajos de fiscalización del área de personal se han centrado en la Administración de la CA y en los OOAA (entes cuyo gasto de personal se gestiona con el sistema informático SIRHGA), que representan el 99 % del gasto de personal de la entidad consolidada.

La gestión del personal de los entes que componen la entidad consolidada se realiza a través del Sistema Integrado de Recursos Humanos del Gobierno de Aragón (SIRHGA) que unifica en un solo aplicativo las nóminas de los empleados públicos, el registro de personal, la gestión de tiempos y la estructura organizativa (relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares). El detalle de los gastos de personal en cada uno de los entes objeto de fiscalización en el área de personal, así como el número de empleados que prestaron sus servicios durante el ejercicio 2016 fue el siguiente:

	ENTE	Gastos de personal			Total
		Sueldos y salarios	Cotizaciones a cargo del empleador	Otros gastos sociales	
	Admón. CA	786	110	3	899
	Total OOAA	869	215	17	1.101
OO.AA.	SALUD	789	195	17	1.001
	IASS	63	16	-	79
	INAEM	14	3	-	17
	IAJ	2	1	-	3
	IAM	1	-	-	1
	TOTAL	1.655	325	20	2.000

ENTE		2016		2015	
		N.º efectivos	Importe	N.º efectivos	Importe
Administración de la CA		25.647	885	25.076	836
Entidades consolidadas	SALUD	23.792	1.001	23.381	982
	IASS	2.787	79	2.639	76
	INAEM	489	18	465	17
	IAJ	100	3	97	3
	IAM	22	1	20	1
	IAA	45	2	47	2
	AST	71	4	82	4
	CITA	237	7	241	7
	IACS	112	5	126	6
	BSTA	69	2	63	3
	INAGA	69	3	69	3
	ACPUA	6	-	6	-
Total entidad consolidada		53.446	2.010	52.312	1.940
Entidades NO consolidadas	Cortes de Aragón	232	13	232	13
	Entidades de derecho público	276	14	277	14
	Sociedades mercantiles	1.263	41	1.264	42
	Fundaciones y consorcios	196	8	179	7
TOTAL		55.413	2.086	54.264	2.016

En la Cuenta General rendida se incluyen 14 millones de euros de gasto de personal correspondientes a la sección 01, Cortes de Aragón, que han sido eliminados del cuadro anterior y de los datos de la fiscalización ya que no forma parte del ámbito subjetivo de la fiscalización.

5.1.1. Administración de la CA

Durante el ejercicio 2016 se incluyeron en nómina de la Administración de la CA 29.101 personas con un gasto en sueldos y salarios de 737 millones de euros. La estructura del personal de la Administración de la CA se ha estratificado en tres ámbitos sectoriales dado que la gestión de los mismos se realiza de forma diferenciada:

Administración de la CA	Número de trabajadores durante 2016	Nóminas
Administración General	10.013	239
Personal de educación	18.387	500
Personal de justicia	1.924	38
Total	30.324	777

La ejecución presupuestaria del gasto de personal en el ejercicio 2016 de la Administración de la CA es la siguiente:

Administración General	Previsiones definitivas	ORN	Pte. de pago
10 - Altos cargos	1	1	-
11 - Personal eventual	3	2	-
12 - Funcionarios	717	712	-
13 - Laborales	57	57	-
14 - Otro personal	2	2	-
15 - Incentivos al rendimiento	1	1	-
16 - Cuotas y prestaciones sociales a cargo del empleador	113	111	-
Total	894	886	-

Las obligaciones reconocidas netas contabilizadas en el artículo 10, Altos cargos, del estado de liquidación de gastos consolidado están infravaloradas. El importe real de las retribuciones satisfechas en 2016 a los altos cargos fue de 4,5 millones de euros frente a los 0,7 millones reflejados en la cuenta general. La mayor parte de esa diferencia se contabiliza incorrectamente en aplicaciones presupuestarias de retribuciones a personal funcionario (artículo 12).

La ejecución presupuestaria de la Administración de la CA según la clasificación orgánica fue la siguiente en 2016.

Clasificación orgánica del gasto de personal de la Administración de la CA	Importe
02-Presidencia del Gobierno de Aragón	1
10-Presidencia	58
11-Ciudadanía y derechos Sociales	6
12-Hacienda y Administración Pública	29
13-Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	33
14-Desarrollo Rural y Sostenibilidad	71
15-Economía, Industria y Empleo	15
16-Sanidad	33
17-Innovación, Investigación y Universidad	4
18-Educación, Cultura y Deporte	636
Total	886

A. Administración General

Durante el ejercicio 2016 se incluyeron en la nómina de la Administración General 10.185 efectivos con un gasto en sueldos y salarios de 239 millones de euros según la siguiente distribución:

Administración General	Número de trabajadores durante 2016	Gasto en sueldos y salarios
Altos cargos	81	4
Personal eventual	110	3
Funcionarios	6.791	177
<i>Funcionarios de carrera</i>	4.408	132
<i>Funcionarios interinos</i>	2.197	43
<i>Funcionarios en prácticas</i>	186	2
Laborales	3.193	55
<i>Fijos</i>	1.942	38
<i>Fijos-discontinuos</i>	74	1
<i>Temporales</i>	1.177	16
Estatutarios	10	-
Total	10.185	239

De los 4.408 funcionarios de carrera que trabajaron en 2016 para la Administración de la CA su situación durante el ejercicio fue la siguiente:

Administración General	Número de trabajadores durante 2016	Gasto en sueldos y salarios
Causaron baja	539	-
En comisión de servicios interadministrativa	22	1
Excedencia	23	-
Servicio activo	3.811	131
Servicio en otras administraciones públicas	5	-
Servicios especiales	8	-
Total	4.408	132

A su vez de los 3.811 funcionarios de carrera en servicio activo, 2.714 ocupaban sus puestos de trabajo de forma definitiva es decir un 71% por lo que había 1.097 funcionarios ocupando puestos de forma no definitiva (un 29%) ya fuera en comisiones de servicio o en adscripciones provisionales o temporales.

Respecto del grado de temporalidad en el empleo, de los datos anteriores se desprende lo siguiente:

- El 32% de los funcionarios que trabajaron durante 2016 fueron interinos (un 24% del gasto en sueldos y salarios).
- El 37% del personal laboral que trabajó durante 2016 fue temporal (un 29% del gasto en sueldos y salarios).

B. Personal de educación

Durante el ejercicio 2016 se incluyeron en la nómina del personal docente no universitario de la Administración de la CA 18.420 efectivos con un gasto en sueldos y salarios de 500 millones de euros según la siguiente distribución:

Personal de la Administración de la CA	Número de trabajadores durante 2016	Gasto en sueldos y salarios y gastos sociales
Funcionarios docentes de primaria	9.310	240
<i>Funcionarios de carrera</i>	<i>5.986</i>	<i>177</i>
<i>Funcionarios interinos</i>	<i>2.797</i>	<i>58</i>
<i>Funcionarios en prácticas</i>	<i>527</i>	<i>5</i>
Funcionarios docentes de secundaria	8.978	257
<i>Funcionarios de carrera</i>	<i>5.070</i>	<i>170</i>
<i>Funcionarios interinos</i>	<i>3.733</i>	<i>83</i>
<i>Funcionarios en prácticas</i>	<i>175</i>	<i>4</i>
Profesores de religión de secundaria	76	2
Laborales de primaria	44	1
Laborales de secundaria	12	-
Total	18.420	500

De los 18.288 funcionarios docentes (9.310 de primaria y 8.978 de secundaria) que hubo en 2016, 15.419 estaban en activo el 31 de diciembre de 2016, de los que:

- 9.259 eran funcionarios de carrera (4.954 de primaria y 4.305 de secundaria), 528 eran funcionarios en prácticas (527 y 1) y 5.632 eran funcionarios interinos.
- De los 9.259 funcionarios de carrera, 8.301 ocupaban sus puestos de trabajo de forma definitiva (4.522 de primaria y 3.779 de secundaria) y 958 ocupaban puestos de forma temporal, bien en adscripción provisional o en comisiones de servicios.

En este ámbito sectorial se comprueba que el 35% de los funcionarios docentes no universitarios son interinos (un 28 % del gasto en sueldos y salarios).

C. Personal de justicia

De los 1.880 efectivos de justicia que hubo en 2016, 1.201 eran funcionarios de carrera de los que 1.078 estaban en activo el 31 de diciembre de 2016.

Justicia	Número de trabajadores durante 2016	Gasto en sueldos y salarios
Funcionarios de justicia	1.201	33
Funcionarios interinos	279	5
Secretarios de paz	443	-
Total	1.923	38

5.1.2. Salud

La ejecución presupuestaria del gasto de personal en el ejercicio 2016 del Salud fue la siguiente:

Administración General	Previsiones iniciales	Modif. Cdto.	Previsiones definitivas	ORN	Pte. de pago
12 - Funcionarios	5	-	5	5	-
13 - Laborales	-	-	-	-	-
16 - Cuotas y prestaciones sociales a cargo del empleador	1	-	1	1	-
18 - Personal de instituciones sanitarias	958	37	995	995	-
Total	964	37	1.001	1.001	-

El crédito inicial presupuestado no ha sido suficiente para atender el gasto de personal en el ejercicio, habiéndose necesitado una modificación de crédito de 37 millones de euros. Esta insuficiencia se viene detectando en todos los ejercicios desde 2007 con la única excepción del ejercicio 2012, en que se suprimió la paga extraordinaria del mes de diciembre de acuerdo con la Ley 7/2012, de 4 de octubre, de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para garantizar la estabilidad presupuestaria.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Créditos iniciales	766	851	958	966	967	968	879	878	878	964
ORN	816	923	1.007	1.007	992	940	919	926	982	1.001
Defecto de previsión	(50)	(72)	(49)	(41)	(25)	28	(40)	(48)	(104)	(37)
Difº %	(7 %)	(8 %)	(5 %)	(4 %)	(3 %)	(-3 %)	(5 %)	(5 %)	(12 %)	(4 %)

En 2016 se ha registrado un desfase similar al promedio de los últimos años (a excepción de 2015) que se ha debido a la falta de previsión sobre determinados aumentos de gasto, como el mayor número de contrataciones temporales, la devolución del 25% de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, o el mayor gasto en seguros sociales.

Todos los gastos de personal de las instituciones sanitarias (incluidos los gastos del personal funcionario, del personal laboral, de la Seguridad Social —que asciende a 194 millones de euros— y los gastos sociales) se imputan al artículo 18, Personal de instituciones sanitarias. Estos últimos, sin embargo, deberían imputarse a los artículos 12, Funcionarios, 13, Laborales, y 16, Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador. Si lo que pretende el Salud es conocer el gasto del personal de los centros sanitarios, debería clasificar los gastos atendiendo a su propia estructura de acuerdo con sus normas de organización (clasificación funcional y orgánica). La incorrecta imputación actual impide la agregación de datos y la comparativa con la información presentada por el resto de entidades del sector público autonómico.

Un total de 15 millones de euros reflejados como gasto de personal del ejercicio 2016 correspondían, en realidad, al ejercicio precedente, mientras que otros 17 millones de euros devengados en el ejercicio se reconocieron y pagaron en 2017. El efecto neto de estos ajustes (originado por distintos conceptos de nómina, destacando la horas de atención continuada del Salud) implicaría aumentar el gasto de personal del ejercicio 2016 en 2 millones de euros.

Durante el ejercicio 2016 se incluyeron en nómina del Salud 30.224 personas con un gasto en sueldos y salarios de 818 millones de euros:

Datos de SIRHGA	Número de trabajadores en 2016	Sueldos y salarios
Altos cargos	2	-
Personal directivo	2	-
Funcionarios	1.435	60
<i>Funcionarios de carrera</i>	1.382	59
<i>Funcionarios interinos</i>	50	1
<i>Funcionarios en prácticas</i>	3	-
Laboral	310	5
<i>Fijo</i>	225	4
<i>Temporal</i>	85	1
Estatutario	26.929	713
<i>Estatutario fijo</i>	12.645	420
<i>Estatutario temporal</i>	14.284	293
Otro personal (relación laboral especial)	1.262	29
Personal del CASAR	284	11
Total	30.224	818

De los datos anteriores se ha comprobado que en la memoria del Salud no incluye como personal propio a los 284 empleados procedentes del extinto Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución (CASAR). Sin embargo, sí consta reflejado su gasto de personal (en torno a 11 millones), repartido entre el resto de trabajadores de este organismo autónomo. La Memoria incluye también 7 millones de euros como gasto de seguros sociales que corresponden, en realidad, a complementos de pensión a personal sanitario no facultativo jubilado (2 millones) y a otros gastos de personal (5 millones).

De los datos anteriores se comprueba que el 53% del personal estatutario que trabajó durante 2016 fue temporal (un 41% del gasto en sueldos y salarios de este personal).

5.1.3. IASS

Durante el ejercicio 2016 se incluyeron en la nómina del IASS a 3.733 personas con un gasto en sueldos y salarios de 62 millones de euros:

	Número de trabajadores en 2016	Gasto en sueldos y salarios
Altos cargos	3	-
Funcionarios	2.114	38
<i>Funcionarios de carrera</i>	689	19
<i>Funcionarios interinos</i>	1.398	19
<i>Funcionarios en prácticas</i>	27	-
Laboral	1.609	24
<i>Fijos</i>	715	14
<i>Fijos-discontinuos</i>	7	-
<i>Temporales</i>	887	10
Estatutario	7	-
Total	3.733	62

5.2. REVISIÓN DE LA NORMATIVA

5.2.1. Análisis de los conceptos retributivos y problemática

En la CA conviven, en materia de personal, muy diversos ámbitos sectoriales siendo la normativa aplicable a cada tipología de personal funcionario y laboral distinta en función del ámbito sectorial en el que se incluye el

personal, por lo que la normativa es muy amplia y además está dispersa (especialmente en el caso del personal estatutario) y no existe, en ninguno de los ámbitos sectoriales, una recopilación sistematizada de la misma y que sea de acceso público. Tampoco la Dirección General de la Función Pública dispone de una recopilación de toda la normativa autonómica vigente en materia de personal.

Adicionalmente, la regulación no siempre se ha realizado en normas de rango legal o reglamentario adecuado, sino a través de Acuerdos de Mesas Sectoriales, Convenios, Acuerdos del Gobierno de Aragón, Resoluciones o Instrucciones de órganos directivos de la Administración o de los organismos autónomos, sin mediar informes jurídicos ni de la Intervención. En aquellos casos en los que la regulación supone una innovación del ordenamiento jurídico con vocación de permanencia y de general aplicación (tras la ratificación por el órgano de gobierno del Pacto o Acuerdo con la representación de las Organizaciones Sindicales, de conformidad con el artículo 38.3 EBEP) debería haberse tramitado la correspondiente disposición de carácter general de rango legal o reglamentario. Entre otros, destacan, los Acuerdos o Pactos relativos a retribuciones y permisos o licencias que se analizan en un apartado independiente.

Las nóminas SIRHGA contienen 552 conceptos retributivos distintos, de los que 101 exceden del millón de euros, y por tanto 451 no llegan a este importe. La Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios tiene instaurado un procedimiento para solicitar y autorizar la creación de conceptos de nómina nuevos en SIRHGA, siempre que exista justificación suficiente que lo motive; también dispone de catálogos en los que se recoge, de forma resumida, su denominación y los principales datos de parametrización que llevan asociados (retención por IRPF, tabla retributiva, código de retribución, etc.). No obstante, estos catálogos no están debidamente actualizados y en ellos se echa en falta determinados campos clave, como por ejemplo una descripción breve de las retribuciones que se están atendiendo a través de cada uno, los colectivos de personal que pueden percibirlos (funcionarios, laborales, estatutarios, docentes, etc.) y la clasificación de conceptos por familias o agrupaciones de naturaleza similar (sueldos, trienios, complementos de atención continuada, complementos por incapacidad temporal o accidente de trabajo, etc.). Así, por ejemplo:

- en los catálogos no consta la denominación de 29 conceptos retributivos satisfechos en 2016, de los que 10 se han aplicado por vez primera en dicho ejercicio (2993, 2994, 2P2A, 2P2E, 3P2E etc.)
- la denominación de otros es claramente insuficiente para identificar su naturaleza (3026 «Indem.CAD Años Serv. RI», 3038 «Clases E.U.E.» o el 7049 «Acción So. Prog Varios cot»)
- constan 93 conceptos diferentes de trienios y 31 de atención continuada

También se ha comprobado que la nómina SIRHGA recoge algunos subconceptos presupuestarios de gasto de personal que no tienen equivalencia directa en el estado de liquidación del presupuesto de gastos, si bien sus importes no son materiales.

5.2.2. Recuperación de la paga extraordinaria del ejercicio 2012

La DA trigésima de la Ley de Presupuestos de la CAA para el ejercicio 2016 preveía, en los términos y condiciones previstos en la LPGE 2016 y en el Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre, la recuperación de las cuantías pendientes de paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 (139 días devengados, 76% del total), que fue suprimida al personal del sector público de la CA en aplicación del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. De conformidad con ambas normas estatales, la procedencia para la recuperación de estas cuantías quedaba supeditada a que la situación económico financiera de la CAA lo hiciera posible, exigencia reforzada por la adhesión al Fondo de Liquidez Autonómico en el ejercicio 2016.

La CA de Aragón procedió al pago de 20 millones de euros (principalmente en la nómina del mes de mayo) correspondientes a 48 días de devengo de la paga extra 2012. Teniendo en cuenta que en el 2015 se habían devuelto otros 19 millones, al cierre del ejercicio 2016 quedaba pendiente de devolución aproximadamente la mitad de la paga extra suprimida.

Por otra parte, dentro de la mesa general de negociación de la Administración de la CA se suscribió con fecha 28 de noviembre de 2015 (siendo ratificado por acuerdo de Gobierno de Aragón de 15 de diciembre de 2015) un protocolo en materia de diálogo social, medidas retributivas y otras condiciones de trabajo entre las que se fijaban plazos concretos para la devolución del 75,96 % pendiente de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, a satisfacer en los meses de marzo (50 %) y septiembre (25,96 %) de 2016. Sin perjuicio de la procedencia de esta medida y su incumplimiento en el ejercicio fiscalizado (en el que, como se ha señalado, se devolvió

únicamente un 25%), la Cuenta General del ejercicio 2016 no recoge una provisión por el compromiso de gasto a futuro del 50% pendiente, que la Cámara de Cuentas estima en 41 millones de euros.

5.2.3. Permisos y licencias

Los permisos y licencias son un derecho de los funcionarios que forman parte de su estatuto y, según del artículo 103 de la Constitución, solo pueden ser regulados por Ley.

En virtud de este precepto constitucional, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, regula en sus artículos 48 a 50 los mencionados permisos y licencias.

En la CA de Aragón la regulación de las licencias y permisos incumple esta reserva de Ley ya que se recogen en los siguientes Acuerdos del Gobierno de Aragón de:

- 9 de mayo de 2006, que ratifica el Acuerdo de la Mesa de Función Pública sobre conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los empleados públicos.
- 5 de septiembre de 2006, que ratifica el Acuerdo de la Mesa Sectorial sobre condiciones de trabajo del personal funcionario que presta sus servicios en el ámbito sectorial de la Administración General de la CA.
- 9 de mayo de 2006, que ratifica el Acuerdo de la Mesa de la Función Pública sobre conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los empleados públicos, aplicable al personal docente no universitario al servicio de la Administración de la CAA, excluido el personal interino.
- 9 de mayo de 2006, que ratifica el Acuerdo de la Mesa de la Función Pública sobre conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los empleados públicos aplicable a los funcionarios interinos docentes no universitarios de la CAA.
- Pacto de 7 de julio de 2006 de la Mesa Sectorial de Sanidad en materia de permisos, vacaciones y otras medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal estatutario del SAS.

5.2.4. Estructura retributiva

5.2.4.1. Ámbito sectorial de servicios generales de la Administración de la CA

El personal funcionario de carrera del ámbito sectorial de la Administración General de la Administración de la CAA percibe un complemento específico integrado por un complemento general y los dos componentes singulares siguientes:

- a) Componente Singular del Complemento Específico de Perfeccionamiento Profesional. Creado por Acuerdo de 26 de mayo de 2005 de la Mesa Sectorial de la Administración General (acuerdo no publicado), se reconoce a los empleados que acrediten 6 o más años de servicios activo. El gasto asociado a este complemento en 2016 fue de 5,2 millones de euros.
- b) Anticipo a cuenta del desarrollo profesional. Creado por el Acuerdo de 9 de septiembre de 2008 del Gobierno de Aragón⁵¹, se reconoce a los empleados que reciban el primer nivel o en su caso el segundo nivel del componente singular de perfeccionamiento descrito en el punto anterior. El gasto asociado a este complemento en 2016 fue de 4,8 millones de euros.

Sobre estos dos componentes singulares del complemento específico cabe realizar las siguientes apreciaciones:

- El artículo 16.1 EBEP⁵² reconoce el derecho de los funcionarios de carrera a la promoción profesional, si bien la disposición final 4.2 prevé que la citada regulación producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Este desarrollo normativo no se ha producido en la CAA donde continúa vigente el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública aprobado el 19 de febrero de 1991 que no regula la promoción profesional de los funcionarios y que sirve de soporte legal para el pago de los dos componentes.

⁵¹ ORDEN de 9 de octubre de 2008, del Departamento de Presidencia, por la que se publica el Acuerdo de 9 de septiembre de 2008, del Gobierno de Aragón, por el que se ratifica el Acuerdo de la Mesa Sectorial de la Administración General, sobre medidas de desarrollo profesional de los empleados públicos del citado ámbito sectorial.

⁵² Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Sobre este aspecto concreto de ausencia de regulación del complemento profesional en la normativa de rango legal autonómica se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su Sentencia n.º 1054/09⁵³, anulando el complemento en cuestión.

- Los dos citados componentes singulares del complemento específico se crearon como medidas de carrera profesional, sin embargo, dichos componentes valoran únicamente la antigüedad ya que tras la aprobación del Acuerdo de 9 de septiembre de 2008 del Gobierno de Aragón anteriormente señalado, se eliminó en su apartado III.5.4. la exigencia de la acreditación de la formación mínima necesaria para acceder al segundo nivel:
«Para la obtención del reconocimiento del segundo nivel del complemento de desarrollo profesional, el personal funcionario de carrera y personal laboral fijo deberá encontrarse en situación de servicio activo y acreditar doce años de servicios continuados o acumulados, en los términos previstos en el Acuerdo de 18 de enero de 2007, de la Mesa Sectorial de Administración General, sin que sea exigible la acreditación de la formación mínima prevista en el mismo».
- A efectos presupuestarios, en el año 2016, estos complementos se recogieron en el art. 21.1.d) de la Ley de Presupuestos de la CAA como componentes del complemento específico aplicables a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que los percibirán «en los términos previstos en la presente ley y en su normativa de desarrollo».

5.2.4.2. Ámbito sectorial del personal docente no universitario

Según establece el artículo 22 de la Ley de Presupuestos de la CAA para 2016, la estructura retributiva del personal funcionario docente no universitario es la misma que la que de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que se recoge en el artículo 21 de la citada Ley de presupuestos al que se remite en bloque el primer artículo citado. En ninguno de los dos artículos citados se desarrollan los conceptos retributivos específicos que perciben los docentes ni se contemplan los conceptos retributivos con que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma. Sin embargo, las retribuciones que en el ejercicio 2016 se liquidaron al personal docente no se ajustaron a lo previsto en el citado artículo 21 ya que percibieron en los meses de junio y diciembre paga extraordinaria (38,3 millones) y paga adicional de complemento específico (20 millones), siendo que el artículo 21 incluye los dos conceptos en la paga extraordinaria.

El desarrollo de los distintos componentes del complemento específico para el personal docente no universitario no se ha realizado por la CAA a través de una norma reglamentaria o, en su caso, una Ley (siendo que se trata de una innovación del ordenamiento jurídico con vocación de permanencia y general aplicación a todo el personal), sino a través de un Acuerdo del Gobierno de Aragón que no ha sido publicado oficialmente.

5.2.4.3. Ámbito sectorial del personal de justicia

Los puestos del personal del ámbito sectorial Administración de Justicia del Departamento de Presidencia y Justicia (puestos de las Oficinas Judiciales), a excepción de los puestos de trabajo de Médicos Forenses y Facultativos del Instituto de Medicina Legal de Aragón, no están ordenados en una relación de puestos de trabajo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 520 y siguientes de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, introducidos por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la citada Ley, en la forma prevista en la disposición transitoria cuarta de esta última en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre.

Además de las retribuciones previstas en los artículos 515 y siguientes LOPJ, el personal funcionario de carrera incluido en el ámbito sectorial de la Administración de Justicia de la Administración de la CAA, percibe un com-

⁵³ el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su Sentencia n.º 1054/09 estableció lo siguiente: «El legislador básico ha querido que sean los legisladores autonómicos..., los que, dentro de los principios y directrices de la ley básica, diseñen y perfilen la carrera profesional. No se puede por tanto hurtar a los representantes de la soberanía su potestad de efectuar ese desarrollo, no siendo en consecuencia la vía convencional, y ni siquiera la reglamentaria sin ese soporte legal previo, instrumentos ni cauces adecuados para establecer una carrera profesional, ni siquiera de forma provisional... Es decir, el pago de cantidades a cuenta que se contiene en el acuerdo impugnado no tiene todavía respaldo en la aplicación de la Ley 7/2007, ni tampoco lo encontraríamos en el sistema anterior, por lo que no cuenta con cobertura legal suficiente. La necesaria consecuencia es que el acuerdo impugnado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 63 de la Ley 30/1992 del P.A.C. y R.J.A.P. en relación con los preceptos más atrás citados, es disconforme a derecho y que por tanto debe ser declarado anulable».

plemento autonómico transitorio, que en el ejercicio 2016 ascendió a 6,5 millones de euros. Dicho complemento fue creado por Acuerdo de 10 de junio de 2008 del Gobierno de Aragón (por el que se otorga la aprobación expresa y formal, ratificándolo, al Acuerdo Marco Sectorial Administración-Sindicatos del personal del personal funcionario de la Administración de Justicia de la CAA de 22 de mayo de 2008) para compensar las diferencias salariales existentes entre los funcionarios de Justicia de la CAA transferidos y los grupos asimilables en función de la titulación académica exigida para su acceso en la CAA. Se deberá integrar como parte esencial del componente del complemento específico, cuando se aprueben las relaciones de puestos de trabajo.

Tras la ratificación por el Gobierno de Aragón del citado acuerdo, el Gobierno de Aragón, de conformidad con el artículo 38.3 EBEP, debería haber tramitado el correspondiente reglamento o, en su caso, Proyecto de Ley, dado que el contenido material del citado Acuerdo se refiere a una materia que debe ser regulada en una disposición de carácter general puesto que innova el ordenamiento jurídico –al crear un nuevo complemento autonómico transitorio y regular su cuantificación y condiciones de percepción– con vocación de permanencia y de general aplicación a todo el personal funcionario de carrera e interino perteneciente a los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, otorgando incluso a dicha regulación eficacia retroactiva al 1 de enero de 2008.

El derecho a la percepción de este complemento en el año 2016 se contempló en el art. 28 de la Ley de Presupuestos de la CAA para 2016, precepto en el que no se establece su cuantía ni las condiciones para su devengo y reconocimiento, que tampoco se regulan en ninguna otra disposición de carácter general.

5.2.4.4. Salud

El Decreto 115/2003, de 3 de junio, del Gobierno de Aragón regula las plantillas orgánicas de Personal como instrumento de ordenación del personal de los centros sanitarios. Según el artículo 1.2, deben contener la relación detallada de los puestos de trabajo por cada centro de destino. Al respecto, se han detectado las siguientes incidencias:

- el Salud no dispone de un registro de personal como herramienta básica de planificación de recursos humanos, tal y como exige el artículo 16 del Estatuto Marco.
- las plantillas no contienen toda la información necesaria, ya que no detallan los requisitos de desempeño del concreto puesto de trabajo (artículo 1.2), no distinguen los puestos desempeñados por personal estatutario, personal funcionario y personal laboral (artículo 3.1) y no incluyen todas las retribuciones complementarias (artículo 3.3).

En el ejercicio 2016 no se procedió a la integración en SIRHGA del personal procedente del antiguo Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución (CASAR), pese a que el punto 2 del art. Único de la ley 12/2014, de 18 de diciembre determinaba su incorporación al Salud. Tampoco se ha aprobado el Plan de Empleo para este colectivo al que se refiere el punto 5 de dicho artículo.

No existen mecanismos de control horario para el personal sanitario del Salud, por lo que no puede verificarse para este personal el cumplimiento de la jornada ordinaria, el ejercicio de otras actividades privadas para quienes tengan reconocida la compatibilidad, así como el derecho a la percepción de determinados complementos salariales (productividad variable).

El desarrollo de los artículos 42 y siguientes del Estatuto Marco, relativos al nuevo modelo retributivo, no se ha materializado a través de una norma de carácter general (de conformidad con el artículo 3 y la disposición transitoria sexta, apartado 1.a) del citado Estatuto Marco), sino a través de un acuerdo profesional sanitario suscrito el 26 de abril de 2005 por el Servicio Aragonés de Salud y las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Sanidad.

El desarrollo del artículo 40 del Estatuto Marco, relativo a la carrera profesional no se ha realizado a través del instrumento jurídico adecuado, ya que no se ha realizado a través de una norma (de conformidad con el artículo 3 y la disposición transitoria sexta, apartado 1.a) del citado Estatuto Marco), sino a través de un acuerdo profesional sanitario suscrito por el Servicio Aragonés de Salud y las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Sanidad ratificado por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 4 de diciembre de 2007.

El artículo 43 del Estatuto Marco y el artículo 23.1 de la Ley de Presupuestos de la CAA para 2016 prevén que el complemento de productividad debe retribuir el especial rendimiento, el interés o iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos. Sin embargo, la mayor parte del complemento de productividad (100,8 millones de euros) es de carácter fijo.

Las retribuciones aplicables al personal estatutario del Salud en el ejercicio 2016 no incluyen en su anexo las remuneraciones de determinadas categorías profesionales, fundamentalmente puestos de diplomado sanitario en áreas de salud mental (AEB2020, AEB2021, AEB2022 y AEB2023).

En el ejercicio 2015 comenzó la implantación de la fase de evaluación en el sistema de carrera profesional con la aprobación de la Resolución de 25 de marzo de 2015, de la Dirección Gerencia del Salud, pudiendo presentar los interesados las solicitudes de cambio de nivel hasta el último día del segundo y cuarto trimestre de cada ejercicio (punto tercero).

Ninguna de las instrucciones o acuerdos que regulan el sistema de carrera profesional fija un plazo de resolución, habiéndose excedido en nueve meses el plazo máximo de seis fijado con carácter general por la LRJAP y PAC (art. 42.2). A fecha de emisión del presente informe no consta que la Dirección Gerencia del Salud haya dictado (ni publicado) resolución respecto a las presentadas en el segundo y cuarto trimestre de 2016, acumulando una demora superior a 11 y 5 meses, respectivamente.

El Salud satisfizo retribuciones por alargamiento y continuación de jornada por importe de 2,7 millones de euros en el ejercicio 2016.⁵⁴

5.3. ANÁLISIS ESPECÍFICOS

5.3.1. Clases pasivas

El Régimen de Clases Pasivas es un régimen especial de la Seguridad Social regulado en el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado. Tras la aprobación del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, los funcionarios de nuevo ingreso no pueden ser dados de alta en este régimen sino en el régimen general de la Seguridad Social.

Conforme a lo dispuesto por el art. 25 de la ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y por el art. 4 del texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado (aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril) las obligaciones que asume la CA respecto al personal a su servicio incluido en el régimen de clases pasivas se limitan a:

- reconocer los servicios prestados
- retener en la nómina las cuotas de los trabajadores por derechos pasivos e ingresarlas en el Tesoro Público
- acordar la jubilación de los funcionarios
- remitir periódicamente información en materia de gestión de personal acerca de las incidencias relativas a la relación funcional o de servicios que afecten a dichos funcionarios

El sistema de previsión social del personal con destino en la CA de Aragón se regula en la Disposición adicional 4.ª del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Los funcionarios transferidos y los trasladados a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, procedentes de otras Administraciones Públicas, continuarán con el sistema de Seguridad Social o, Previsión que tuvieron originariamente, asumiendo aquella las obligaciones de la Administración del Estado, Corporación Local o Comunidad Autónoma correspondiente en relación con ellos.

A los funcionarios de nuevo ingreso, tanto durante el período de prácticas como en su condición de funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma les será aplicable el Régimen General de la Seguridad Social. También pasarán a este régimen los funcionarios procedentes de otras Administraciones Públicas que ingresen, por superación de las pruebas selectivas, en alguno de los Cuerpos de la Comunidad Autónoma de Aragón, aunque estuvieran previamente transferidos o incorporados a esta.

En consecuencia, la Administración de la CA de Aragón no efectúa aportaciones como empleador por todos aquellos funcionarios a su servicio que estén incluidos en el RCP, a diferencia del resto del personal que debe cotizar en el Régimen General de la Seguridad Social (DA 4.ª TRLOFPCA).

Las pruebas realizadas por la Cámara de Cuentas de Aragón sobre las nóminas SIRHGA cuantifican en 10.895 el número de funcionarios incluidos en el Régimen de Clases Pasivas del Estado que prestaron servicio en la Administración de la CA de Aragón o en alguno de sus OO.AA. durante el ejercicio 2016 (42,5% del total), de los que 8.890 corresponden a cuerpos docentes no universitarios, 1.083 a cuerpos nacionales de justicia y 673 a distintos cuerpos de servicios generales.

⁵⁴ Alegación 49. Párrafo modificado en virtud de alegación.

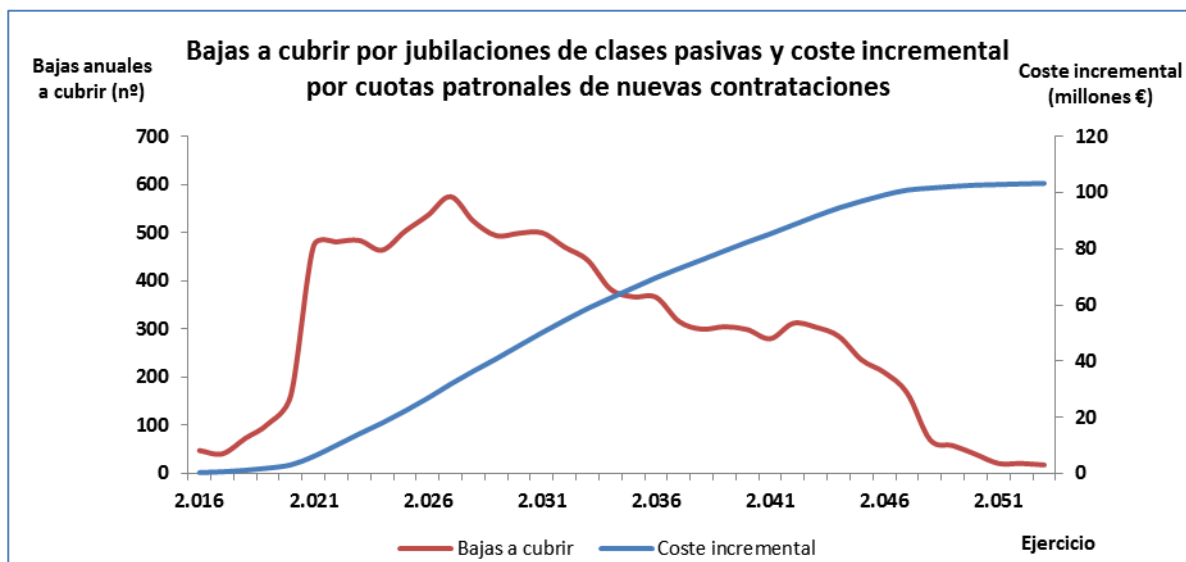
Con respecto al personal incluido en el RCP en la CA de Aragón la Cámara de Cuentas realiza las siguientes observaciones:

1. No consta que los distintos acuerdos sobre traspaso de funciones y servicios desde la Administración del Estado a la CA de Aragón hayan tenido en cuenta la valoración de los gastos del régimen especial a cargo del empleador en el coste de los servicios transferidos, especialmente los contemplados en materia de enseñanza no universitaria (Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre) y funcionamiento de la Administración de Justicia (Real Decreto 1702/2007, de 14 de diciembre).
2. Hasta la fecha este esquema ha beneficiado a la CA de Aragón obteniendo un ahorro significativo en su gasto por cuotas patronales. Así, la Cámara de Cuentas de Aragón estima que si los 10.895 empleados de la Administración de la CA de Aragón pertenecientes a clases pasivas en el ejercicio 2016 hubiesen quedado comprendidos dentro del Régimen General de la Seguridad Social, la CA debería haber afrontado en dicho ejercicio un gasto adicional de, aproximadamente, 90 millones de euros en concepto de cuota empresarial por contingencias comunes (23,6% de la base de cotización).

Sin embargo, la supresión del RCP plantea un escenario futuro de incremento del gasto por cotizaciones sociales para la CA, en la medida en que se vayan jubilando funcionarios del RCP y sean sustituidos por otros acogidos al Régimen General de la Seguridad Social. La Cámara de Cuentas de Aragón ha estimado un escenario de aumento progresivo del gasto bajo el cumplimiento de determinadas hipótesis, siendo las principales las siguientes:

- Jubilación a los 65 años de todos los trabajadores acogidos al RCP.
- Tasa de reposición del 100% (un trabajador jubilado es sustituido por otro en el ejercicio inmediatamente siguiente al de su jubilación, manteniendo el segundo el mismo porcentaje de ocupación en promedio anual que el primero).
- Base de cotización para los funcionarios de nuevo ingreso igual al haber regulador fijado en las respectivas LPGE por grupos de cotización (con previsión de incremento anual del 1,19%, obtenido como variación promedio del periodo 2008-16).

Bajo el cumplimiento de estas premisas se estima un aumento progresivo del gasto a un promedio de 2,72 millones de euros anuales hasta el ejercicio 2053, con especial incidencia en el periodo 2021-33 en el que deberían cubrirse entre 443 y 575 bajas anuales por jubilación, según el año considerado. En el ejercicio 2053 culminaría este proceso de sustitución con la supresión definitiva del RCP en la CA de Aragón, en el que se habría estabilizado el incremento del gasto por cuotas patronales en 103,3 millones de euros anuales (teniendo en cuenta los incrementos estimados de las bases de cotización de un 1,2 % anual).



5.3.2. Complementos a las pensiones

El Salud abonó en 2016 1,8 millones de euros por complementos de pensión a 402 perceptores. Este gasto se contabilizó en el capítulo 1, Gastos de personal del presupuesto de gastos, y en la cuenta 644, Otros gastos sociales, del resultado económico patrimonial.

El artículo 151 de la Orden de 26 de abril de 1973, por la que se aprueba el Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, establecía lo siguiente:

«Los jubilados voluntarios que soliciten su jubilación después de cumplidos los sesenta años de edad y veinticinco años de cotización y servicios efectivos a la Seguridad Social y los jubilados forzosos por edad reglamentaria que reúnan dichas condiciones, percibirán el complemento que sea necesaria para que la pensión que tuvieran reconocida por la Mutuality Laboral, alcance el 100 por 100 de la retribución base, premios de antigüedad, complementos de destino, de puesto de trabajo y de jefatura y gratificaciones reglamentarias extraordinarias que vinieran percibiendo en el momento de la jubilación».

Este artículo se mantuvo vigente con la aprobación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, en su Disposición Derogatoria única f), pero fue derogado por el punto séptimo del art. 10 del 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. Derogación con efectos desde el 24 de abril de 2012, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley.

En el análisis de estos complementos se han producido las siguientes limitaciones:

- La Cuenta General no recoge ninguna mención ni cuantificación de los compromisos futuros adquiridos por la mejora de las jubilaciones del personal. Tampoco consta que el Salud haya elaborado un plan actuarial que estime a futuro el pasivo devengado por estos complementos de pensión.
- Proyectando la variación promedio anual del periodo 2013-16 (reducción de 80 miles de euros) como mejor aproximación, la Cámara de Cuentas estima que el Salud deberá afrontar pagos por valor de 18,6 millones de euros entre el ejercicio 2017 y el primer trimestre de 2038, en el que presumiblemente finalizarían los abonos de estos complementos, por lo que debería reconocer una provisión para responsabilidades por dicha cuantía.

EJERCICIO	IMPORTE (MILES €)	VARIAC.
2013	2.003	
2014	1.840	-163
2015	1.783	-57
2016	1.764	-19
Variac. anual promedio		-80

EJERCICIO	IMPORTE PREVISTO (MILES €)	EJERCICIO	IMPORTE PREVISTO (MILES €)	EJERCICIO	IMPORTE PREVISTO (MILES €)	TOTAL
2017	1.684	2027	884	2037	84	
2018	1.604	2028	804	2038	4	
2019	1.524	2029	724			
2020	1.444	2030	644			
2021	1.364	2031	564			
2022	1.284	2032	484			
2023	1.204	2033	404			
2024	1.124	2034	324			
2025	1.044	2035	244			
2026	964	2036	164			
	13.240		5.240		88	18.568

Fuente: elaboración propia a partir de datos SIRHGA SALUD

- El Salud contabiliza el pago anualmente realizado en la cuenta 644, Otros gastos sociales, y presupuestariamente como un gasto del capítulo 1, Gastos de personal.
- De conformidad con el Pacto alcanzado en la Mesa Sectorial de Sanidad el día 7 de julio de 2006 (ratificado por acuerdo de Gobierno de Aragón de 18 de julio de 2006) y con la doctrina del Tribunal Supremo, el complemento de pensión no tiene carácter fijo, sino que debe minorarse anualmente en la misma cuantía en que se incrementa la pensión básica.

El Gobierno de Aragón procedió a la aplicación de este criterio con efectos desde el 1 de enero de 2007, pero tres años después (1 de enero de 2010) optó por mantener invariable el valor del complemento (sin reducción alguna por la revalorización que experimente la pensión de jubilación) incumpliendo así el pacto alcanzado en la Mesa Sectorial. En el ejercicio 2016 los perceptores de este complemento pueden agruparse en dos colectivos:

- Perceptores de complemento fijo (222 perceptores): aquellos a los que se les había reconocido con anterioridad al 31 de diciembre de 2004 en las provincias de Zaragoza y Teruel. Perciben la misma cuantía mensual que recibían del Salud a 31 de diciembre de 2009.
- Perceptores de complemento variable (180 perceptores): aquellos a los que se les había reconocido a partir del 1 de enero de 2005 en las provincias de Zaragoza y Teruel, junto a todos los de la provincia de Huesca con independencia de su fecha. Perciben la misma cuantía mensual que recibían del Salud a 31 de diciembre de 2009; cada año se minora la cuantía del complemento en la misma proporción en que lo hace su pensión.

5.3.3. Corte de operaciones

No se está cumpliendo el principio del devengo en el registro de las nóminas, ya que existen gastos devengados en un ejercicio que se contabilizan en el siguiente. Los trabajos de fiscalización han puesto de manifiesto los siguientes desplazamientos de gasto:

Ente	Gasto de 2015 registrado en 2016	Gasto de 2016 registrado en 2017
Administración de la CA	3	3
SALUD	15	17
IASS	1	1
Total	19	21

Si bien el efecto de este desplazamiento de parte del gasto de personal es casi neutro en la cuenta de pérdidas y ganancias y en el resultado presupuestario, no ocurre lo mismo en otros estados financieros.:

- En la Administración de la CA, los acreedores están infravalorados en 3 millones de euros y el remanente de tesorería sobrevalorado en esa misma cuantía.
- En el Salud, los acreedores están infravalorados en 17 millones de euros, el resultado económico patrimonial y el resultado presupuestarios sobrevalorados en 2 millones de euros y el remanente de tesorería sobrevalorado en 17 millones de euros.
- En el IASS, los acreedores están infravalorados en un millón de euros y el remanente de tesorería sobrevalorado en esa misma cuantía.

Resultado de todo lo anterior en el ente consolidado los acreedores están infravalorados en 21 millones de euros, el resultado económico patrimonial y el resultado presupuestario sobrevalorados en 2 millones de euros y el remanente de tesorería sobrevalorado en 21 millones de euros.

6. CONTRATACIÓN PÚBLICA

6.1. INFORMACIÓN CONTRACTUAL

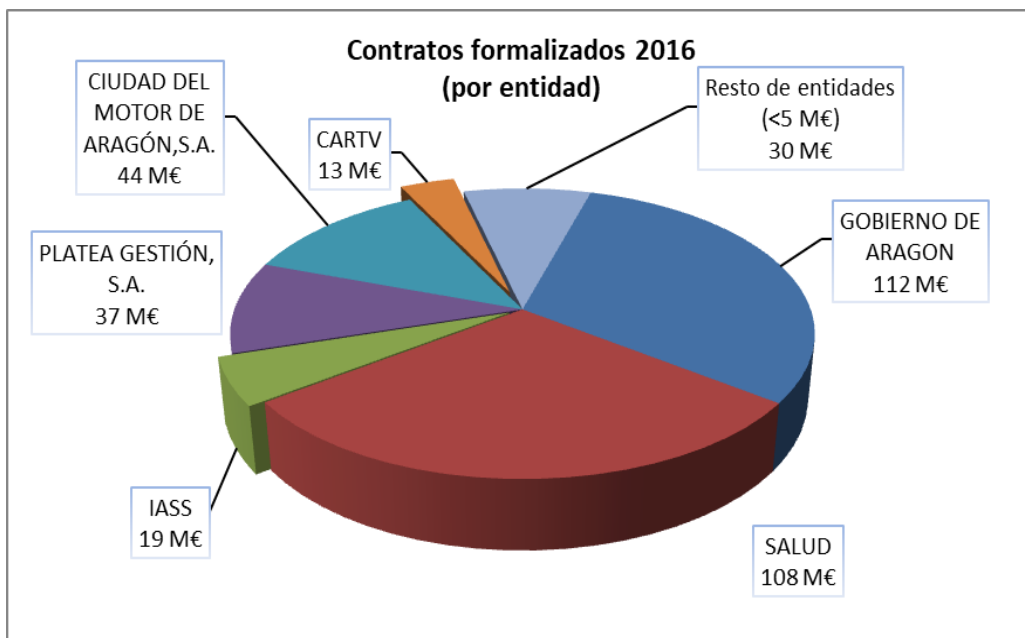
Plataforma de contratación del Sector Público

La CA de Aragón no publica las licitaciones de sus contratos y los resultados de su adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público regulada en el artículo 334 TRLCSP, incumpliendo la obligación de publicidad establecida en la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que afecta a todas las entidades del sector público estatal, autonómico y local.

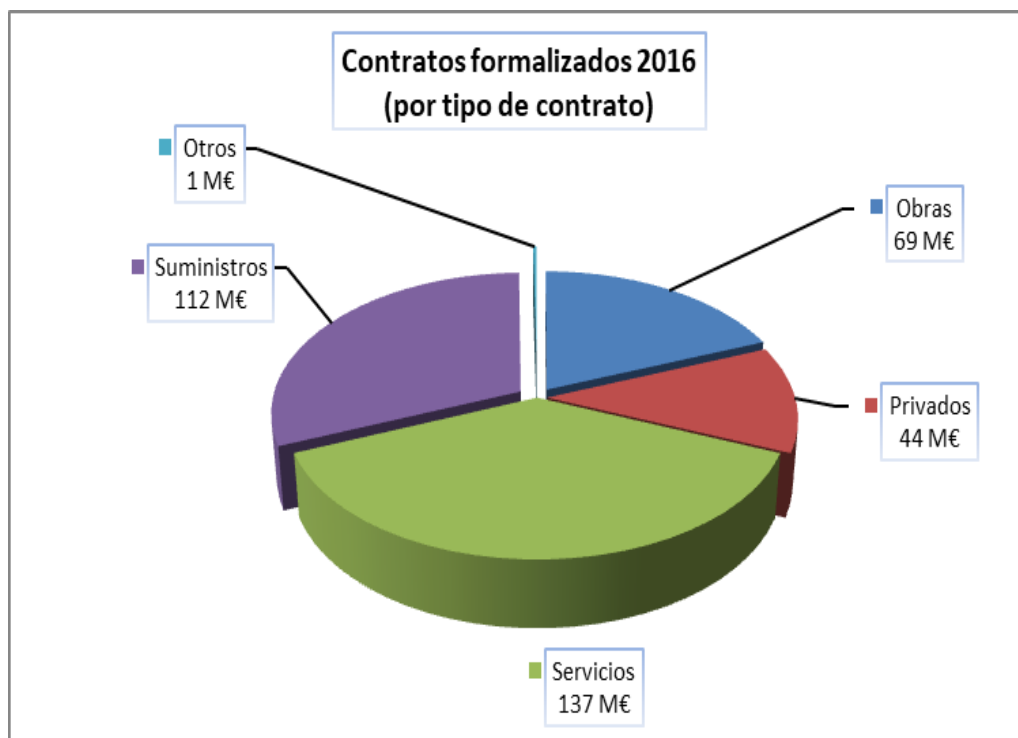
Revisión de la información del Registro Público de Contratos de Aragón

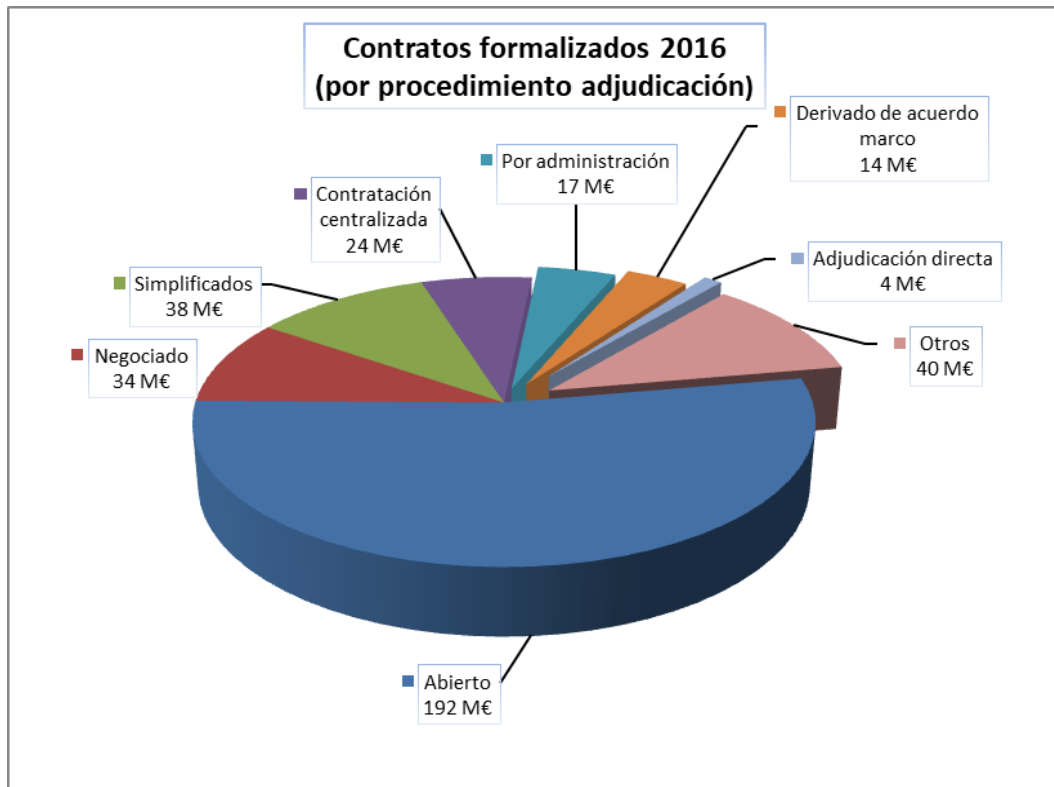
En el ejercicio 2016 se formalizaron 2.589 contratos por un importe de adjudicación agregado de 363 millones de euros. A partir de las fechas de formalización y terminación de los contratos que constan en el registro, la Cámara de Cuentas estima una ejecución de 161 millones de euros en 2016 y el resto se imputará a ejercicios posteriores (de 2017 a 2025).

A continuación se presenta gráficamente la información clasificada por poder adjudicador, por tipo de contrato y por procedimiento de contratación:



Nota: Existe un error en la rendición de uno de los contratos de Platea Gestión, S.A. (importe de adjudicación de 0,37 millones, en lugar de 37 millones de euros).





Revisión de la información sobre contratos del Portal de transparencia

Información sobre contratos mayores

La Cámara de Cuentas ha contrastado la información del Portal de transparencia del Gobierno de Aragón con la del Registro Público de contratos y con los extractos de contratos remitidos a la Cámara de Cuentas. Se han detectado las siguientes discrepancias:

PODER ADJUDICADOR	NO CONSTAN EN PORTAL DE TRANSPARENCIA		NO CONSTAN EN REGISTRO DE CONTRATOS		NO SE HA REMITIDO EXTRACTO	
	N.º CONTRATOS	IMPORTE (miles €)	N.º CONTRATOS	IMPORTE (miles €)	N.º CONTRATOS	IMPORTE (miles €)
DGA	260	24.337	18	12.276	28	32.514
SALUD	121	6.547	182	9.041	39	37.238
IASS	32	7.400	30	6.430	1	298
INAEM	23	1.274				
IAM	4	193				
AST	4	404	2	110		
IACS	1	44				
IAF						
CARTV	2	400			1	314
Sarga	10	632	2	196	3	963
PLATEA Gestión, S..A. Ciudad del Motor de Aragón, S.A.	4	771				
Consorcio Aeropuerto de Teruel					1	704
Promoción Actividades aeroportuarias, S.L.U.					1	194
Total	461	42.002	234	28.053	74	72.224

Información sobre la contratación directa

No consta ninguna información en el portal de transparencia información ni en el Registro Público de contratos sobre el gasto realizado sin cobertura contractual, a excepción de los contratos menores (que se tratan en el punto siguiente).

La Cámara de Cuentas ha estimado que existe aproximadamente un volumen de contratación directa de 335 millones de euros ejecutada en 2016:

- El organismo autónomo Salud no rinde ninguna información sobre las adjudicaciones que realiza sin contrato que en 2016 ascendieron a 301 millones de euros en los capítulos 2 y 6 (el 57 % del gasto total en dichos capítulos). Pero además, de los 220 millones de euros gastados en prestaciones adjudicadas con el correspondiente contrato, el organismo solamente comunica al Registro de contratos aproximadamente el 50 % de los mismos.

El mayor incumplimiento se localiza en la contratación de los suministros de farmacia hospitalaria. De los 204 millones de euros de gasto en 2016, sólo 9 millones de euros figuran asociados a un contrato (casi el 100 % del Sector III).

Gasto 2016 (cap. 2 + 6)	CON contrato	SIN contrato	TOTAL (mill. €)	NO COMUNICADO (portal + registro)
Farmacia hospitalaria	9	195	204	195
Resto cap. 2 + 6	211	106	317	217
TOTAL	(*) 220	301	521	412

(*) 9 millones de euros codificados como «contratos menores».

- Además, la Cámara de Cuentas ha identificado un volumen de gasto de 34 millones de euros en el resto de entidades fiscalizadas que no consta en el registro de contratos, ni en la información sobre contratos menores del portal de transparencia.

ENTIDAD	Gasto menor o adjudicación directa (cap. 2 + 6)	Total menores 2016 según portal	NO COMUNICADO (portal + registro)
Administración CA	36	18	18
IASS	9	1	8
INAEM	1	1	0
AST	3	1	2
CITA (1)	4	-	4
IACS	2	-	2
BSTA	1	-	1
TOTAL	56	21	34

(1) Principalmente por gasto destinado al desarrollo de proyectos de investigación financiado con subvenciones obtenidas mediante un procedimiento de concurrencia competitiva (art. 4.1 q LCSP)⁵⁵

Información sobre contratos menores

Según dispone el art. 138.3 del TRLCSP, son contratos menores los de importe inferior, IVA excluido, a 50.000 euros, en el caso de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de contratos de suministros y servicios. Estos contratos podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación.

Una de las principales novedades del Portal de transparencia ha sido la publicación de la información sobre los contratos menores. Esta publicación es obligatoria según lo previsto en el art. 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con los datos del Portal, en el ejercicio 2016 se adjudicaron 5.208 contratos menores por un importe agregado de 26,78 millones de euros. En 2016 solo presentan información sobre contratos menores, la Administración de la CA y los cinco organismos autónomos. El resto de entidades públicas de la CA no publicaron, ni lo hacen a día de hoy, esta información en el Portal de transparencia, aunque algunas empresas públicas informan sobre contratación menor en su página web.

⁵⁵ Alegación 34. Nota a pie de cuadro incorporada en virtud de alegación.

Analizada la información sobre contratos menores incorporada en el Portal de transparencia, la Cámara de Cuentas ha detectado el riesgo de posibles fraccionamientos del objeto de los contratos, prohibido por el artículo 86.2 TRLCSP cuando se realice para eludir los requisitos de publicidad y los relativos al procedimiento de adjudicación correspondiente. De los contratos menores publicados, en un número importante de ellos concurre que un mismo empresario ha sido adjudicatario de 2 o más contratos menores con similar objeto y/o la misma identidad funcional y que el importe conjunto de estos contratos fue superior a los umbrales establecidos para el contrato menor en el artículo 138.3 TRLCSP (50.000 euros, IVA excluido, para obras y 18.000 euros, IVA excluido, para suministros y servicios).

En estas circunstancias se encuentran 1527 contratos menores adjudicados en 2016 por varios órganos de contratación de la CA a 166 empresarios por un importe conjunto de 8,4 millones de euros, según se detalla que en el cuadro adjunto:⁵⁶

ENTIDAD	UNIVERSO (1)		POSIBLE FRACCIONAMIENTO		
	N.º contratos menores	IMPORTE (miles €)	N.º adjudicatarios	N.º contratos menores	IMPORTE (miles €)
Total Admón. CA	3.654	17.030	109	1.135	5.582
Dpto. Desarrollo Rural y Sostenibilidad	774	5.286	33	239	1.276
Dpto. Educación, Cultura y Deporte	1.133	4.044	18	218	778
Dpto. Presidencia	728	3.284	29	442	(2) 2.124
Dpto. Vertebrac. del Territorio, Movilidad y Vivienda	238	1.760	8	31	462
Dpto. Hacienda y Administración Pública	424	1.099	11	128	600
Dpto. Sanidad	179	626	8	64	266
Dpto. Innovación, Investigación y Universidad	57	383	-	-	-
Dpto. Ciudadanía y Derechos Sociales	47	217	1	10	32
Dpto. Economía, Industria y Empleo	51	197	1	3	44
Dpto. Presidencia del Gobierno de Aragón	17	105	-	-	-
Consejo Económico y Social	6	29	-	-	-
Total Organismos autónomos	1.553	9.752	57	392	2.840
SALUD	609	6.662	35	133	1.967
IASS	512	1.665	9	140	369
INAEM	111	625	3	11	91
IAM	167	445	7	92	257
IAJ	154	354	3	16	156
TOTALES 2016	5.207	26.782	166	1.527	8.422

(1) Datos obtenidos del Portal de transparencia del Gobierno de Aragón (información sobre contratos menores 2016)

(2) Parte de este importe corresponde a contratos de difusión publicitaria adjudicados de acuerdo con el Plan de Medios aprobado en cada campaña.⁵⁷

Conclusión sobre información pública de contratos:

La información sobre contratación que consta en el portal de transparencia es absolutamente deficiente o incompleta, por los siguientes motivos:

- Las herramientas informáticas de gestión de contratos de las que extrae la información el Portal de transparencia no contiene una información completa y fiable sobre los contratos menores. Solo AST y la Administración de la CA identifican en dicha aplicación algunos de los contratos menores que formalizan (fundamentalmente el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte).
- No todas las facturas están perfectamente identificadas en la aplicación de gestión de contratos, lo que impide controlar adecuadamente la ejecución de cada contrato a través de esta aplicación.
- Existen numerosos errores de codificación de contratos, especialmente en el Salud.

⁵⁶ Alegación 23. Párrafo modificado en virtud de alegación.

⁵⁷ Alegación 25. Nota al cuadro incorporada en virtud de alegación.

6.2. FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Las directrices técnicas para la fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 2016 establecieron los siguientes trabajos de fiscalización dentro del alcance de auditoría:

- Fiscalización de una muestra de contratos formalizados por las entidades del ámbito subjetivo en 2016. A partir de la información del registro de contratos se han seleccionado los 25 contratos cuyo valor estimado superaba 2,5 millones de euros (apartado 6.2.1).⁵⁸
- Fiscalización de la contratación de inversiones efectuada en diciembre de 2016 (apartado 6.2.2).
- Fiscalización del gasto en transporte (ver apartado 6.3).
- o Seguimiento de las incidencias detectadas en el informe de fiscalización del ejercicio anterior relativas a la contratación directa de plazas reservadas en líneas de transporte regular para prestar el servicio de transporte escolar. Esta fiscalización se ha completado con la fiscalización de legalidad en la concesión de subvenciones a líneas de transporte regular de viajeros por carretera del Departamento de Vertebración del territorio, Movilidad y Vivienda.
- Fiscalización de la contratación pública del Salud (apartado 6.4):
- o Seguimiento de las incidencias detectadas en el informe de fiscalización del ejercicio anterior sobre la contratación de medicamentos (204 millones de euros de gasto en farmacia hospitalaria en 2016).
- o Fiscalización del procedimiento de contratación de implantes del Salud (37 millones de euros de gasto en 2016).

6.2.1. Fiscalización de una muestra de 25 contratos

6.2.1.1. Análisis de la planificación del contrato

El detalle de la muestra de contratos analizada se recoge en el Anexo 8.

La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, establece en el art. 14 la obligación para las Administraciones públicas aragonesas de publicar los planes y programas anuales y plurianuales en que basen su actividad. En ellos se fijarán los objetivos concretos, así como las actividades, medios, costes estimados y tiempo previsto para su consecución.

De la muestra analizada, ni el IASS ni el Salud ni el Departamento de Hacienda y Administración Pública cumplieron con esta obligación y no publicaron en la página web del Gobierno de Aragón una planificación estratégica de su actividad, que permita incardinar el contrato dentro de la descripción que allí se contiene.

6.2.1.2. Análisis de la concurrencia de la muestra de contratos y análisis de las bajas obtenidas en el proceso de adjudicación

En general, los procedimientos con publicidad promueven la concurrencia y la competencia, lo que permite obtener mejores bajas. Del análisis del registro de contratos se obtienen los siguientes resultados respecto a la influencia de la publicidad en las bajas obtenidas:

Procedimiento de adjudicación	N.º de contratos	Importe adjudicación (miles €)	% de baja sobre importe de licitación
Abierto	1.326	192	14%
Negociado	564	34	4%
Contratación centralizada	108	24	1%
Derivado de acuerdo marco	347	14	25%
Simplificados	16	38	(*) 18%
Por administración	162	17	0%
Adjudicación directa	34	4	0%
Otros	32	40	(**) 14%
Total general	2.589	363	12%

(*) No se incluye el contrato de PLATEA (36 millones de euros) porque distorsiona la baja media como consecuencia del error en los datos del registro de contratos sobre el precio de adjudicación.

(**) No se incluyen los 3 contratos de Ciudad del Motor de Aragón, S.A. (patrocinio y celebración pruebas) que suman 40 millones de euros y tienen una baja del 0%.

⁵⁸ No se ha incluido el contrato del IAA (C59/2015 EDAR Río Huerva, mantenimiento y conservación), dado que se va a realizar una fiscalización específica de esta entidad.

Del cuadro anterior se extraen las siguientes conclusiones:

- En los procedimientos abiertos se alcanza una baja media del 14 %, frente a los procedimientos negociados en los que la baja media se sitúa en el 4 %.
- En los procedimientos derivados de acuerdo marco, la baja media del 25 % está distorsionada por la incorrecta calificación de los contratos derivados de acuerdos marco de INGESA (que se han calificado como contratación centralizada). Si se agrupan ambas categorías, la baja media sería del 12 %.
- Finalmente, la baja es del 0 % en los supuestos de ausencia de concurrencia de los contratos «por administración» y «adjudicación directa», dado que se contrata con un único empresario.

No obstante, no sólo la publicidad del procedimiento de adjudicación es importante para garantizar una adecuada concurrencia. En ocasiones, los pliegos incorporan verdaderas «barreras a la entrada» de licitadores. Como se observa en la muestra de contratos fiscalizada (anexo 8), se produjeron exclusiones de licitadores por diversas causas: ofertas desproporcionadas, inclusión de documentación en sobre inadecuado, no superar una puntuación mínima requerida, no justificar adecuadamente la solvencia técnica o no haber presentado muestras.

En la muestra de contratos, el número de licitadores se redujo de media en un tercio, siendo los más destacables las exclusiones de los contratos n.º 11, 17 y 24, en los que quedó solo un licitador, al que se adjudicó el contrato.

Del análisis de la muestra se desprende lo siguiente:

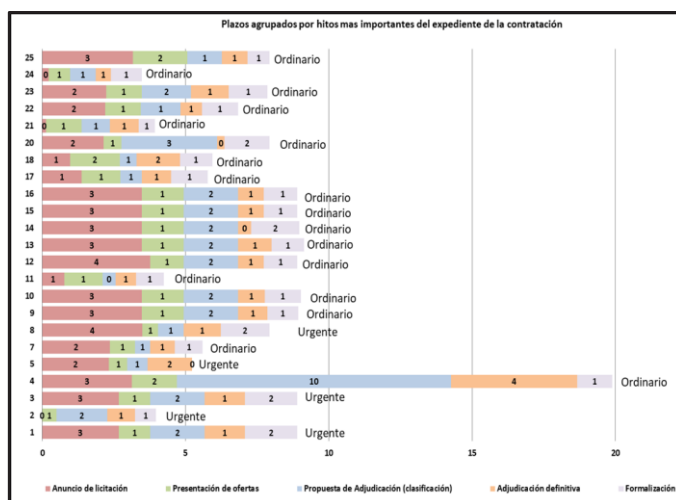
- En los contratos en los que la concurrencia es superior a 10 licitadores se obtiene de media un 30 % de baja de adjudicación.
- En los contratos en los que la concurrencia es de 3 a 9 licitadores se obtiene de media un 15 % de baja de adjudicación.
- En los contratos en los que la concurrencia es de 1 o 2 licitadores se obtiene de media un 5 % de baja de adjudicación.

6.2.1.3. Análisis del plazo de formalización de los contratos

En este apartado se analiza la duración de la tramitación de los contratos de la muestra desde el inicio del expediente de contratación hasta la formalización del contrato. Como se observa en el gráfico siguiente, el plazo medio de duración de tramitación del expediente de contratación es de casi 8 meses (237 días).

Si excluimos el contrato n.º 4 de la muestra⁵⁹, el plazo medio de duración de tramitación del expediente de contratación es de 7 meses (215 días), que se distribuyen en:

- 70 días de media desde la orden de inicio hasta la publicación del anuncio de licitación.
- 36 días de media de plazo de presentación de ofertas.
- 44 días de media de valoración de ofertas hasta la propuesta de adjudicación provisional.
- 30 días de media para la propuesta definitiva.
- 36 días de media de plazo de formalización del contrato definitivo.



Nota: el alargamiento del plazo del contrato n.º 4 de la muestras se debe a un recurso especial de contratación interpuesto contra la orden de adjudicación.

⁵⁹ El plazo de tramitación del contrato n.º 4 se alargó como consecuencia de un recurso especial de contratación contra la exclusión de un licitador y otro contra la orden de adjudicación.

De la muestra de 25 contratos, 5 contratos se tramitaron por el procedimiento de urgencia y el resto por el procedimiento ordinario previsto en el TRLCSP. La duración media de los contratos urgentes ha sido de 214 días, que no difiere de la media obtenida en el resto de contratos (excluido el n.º 4, como hemos señalado). Por lo tanto, no hubo justificación para tal utilización, desde un punto de vista puramente temporal de la urgencia.

Otra incidencia resultante del análisis de los plazos de tramitación de los contratos ha sido la siguiente: en todos los contratos de la muestra (salvo el n.º 21), se ha incumplido el período máximo de 5 días para la formalización del contrato (a partir de los 15 mínimos desde la adjudicación para el recurso especial).

6.2.1.4. Incidencias detectadas en la muestra de contratos analizada

La mayoría de los incumplimientos detectados coinciden con los de fiscalizaciones anteriores:

Adjudicación directa

En tres contratos se ha detectado un volumen de contratación directa para ejecutar el gasto que media entre la finalización de la vigencia de un contrato y la entrada en vigor del siguiente, lo que evidencia una deficiente gestión, dado que estos contratos son recurrentes en el tiempo de vigencia y se conoce con suficiente antelación para poder iniciar su tramitación a tiempo.

En los contratos de la Administración de la CA (n.º 17 y 25), el gasto fue convalidado por el Gobierno de Aragón (art. 74 y 75 del TRLHCA), lo que no implica la subsanación de la irregularidad pero permite continuar con el procedimiento de contabilización y pago de las obligaciones devengadas por los servicios y suministros efectivamente recibidos:

- n.º 17 de la muestra (*explotación centro de emergencias Aragón SOS 112*).
Se prestó el servicio sin contrato en vigor durante los meses de abril a noviembre de 2016 por un importe total de 432 miles de euros, que fue convalidado por el Gobierno de Aragón.
- n.º 25 de la muestra (*centro de menores Juslibol 2016-2019*).
Se prestó el servicio sin contrato en vigor durante los meses de abril/15 a noviembre/16 por un importe total de 5.861 miles de euros, que fue convalidado por el Gobierno de Aragón.
- n.º 19 de la muestra (A.M. INGESA. Suministro inmunosupresores).
Se suministran sin soporte contractual los medicamentos de los 9 lotes desde marzo 2016 hasta que se formalizaron los contratos derivados (mayo y junio 2016) por un importe total de 1.978 miles de euros. No obstante, conviene advertir que el Sector III es el único que formaliza el correspondiente contrato derivado de los acuerdos marco de INGESA y tramita el correspondiente expediente de contratación, de acuerdo con las previsiones formales del TRLCSP. El volumen de gasto del resto de sectores en inmunosupresores del AM de INGESA ascendió a 7 millones de euros en 2016, sin que se formalizara el correspondiente contrato derivado.

Encargos de ejecución (contrato n.º 6 de la muestra):

- ⁶⁰

Subrogación de trabajadores (contratos n.º 7, 17 y 25 de la muestra):

La obligación de subrogación de personal por la empresa adjudicataria sólo puede determinarse por Ley o en los correspondientes convenios colectivos.

Los contratos de la muestra n.º 7, 17 y 25 son contratos de servicios en los que se aplica la obligación de subrogación de trabajadores:

- En los contratos n.º 7 y 25, esta obligación viene recogida en el correspondiente convenio colectivo.
- Sin embargo, en el contrato n.º 17, la obligación se impone en el propio Pliego Cláusulas Administrativas del expediente.

Revisado el expediente de contratación, se comprueba que ni en el informe de necesidad ni en los pliegos se indica el precepto legal o el convenio colectivo que justifique tal obligación. Tampoco en los contratos de los trabajadores se especifica el convenio colectivo aplicable. Por lo tanto, no queda debidamente justificada la obligación de subrogación de trabajadores ni tampoco el cálculo del valor estimado del contrato, dado que el valor hora de cada trabajador no ha podido contrastarse con las tablas salariales aplicables.

⁶⁰ Alegación 37. Párrafo suprimido en virtud de alegación.

Al respecto hay que señalar que, según reiterada jurisprudencia ⁶¹, los pliegos de cláusulas administrativas particulares no pueden establecer la obligación de subrogación de los trabajadores de la empresa saliente y la nueva adjudicataria. Por lo tanto, cabe la impugnación de los pliegos en sede de recurso especial en materia de contratación. En los pliegos solo puede indicarse a título meramente informativo la existencia del deber de subrogación en el personal del adjudicatario saliente.

Además, en ninguno de los tres contratos consta que la entidad haya elaborado una instrucción que detalle las condiciones para la correcta ejecución de los servicios externos contratados y la relación entre los gestores de la Administración y el personal de la empresa contratada.⁶² De acuerdo con la Recomendación 1/2013, de 27 de febrero, de la JCCAA, estas instrucciones son fundamentales para evitar actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral.

Utilización de procedimientos excepcionales: la urgencia y la emergencia

Los contratos n.º 1, 2, 3, 5 y 8 se han tramitado por procedimiento de urgencia, sin que en ninguno de los casos estuviera amparada su utilización en los términos del art. 112 TRLCSP, es decir, que concurrieran casos de necesidad inaplazable o razones de interés público. En los cinco contratos la tramitación urgente trata de paliar una deficiente planificación de los contratos:

- en el caso de la construcción de los centros educativos de Cuarte, Pedrola y Zaragoza Sur (n.º 2, 5 y 8 de la muestra), las necesidades de escolarización se conocen con antelación suficiente mediante los análisis demográficos que contienen los distintos instrumentos de planificación previos a la elaboración del Plan de Infraestructuras y equipamientos del Departamento de Educación.
- el servicio de extinción de incendios (n.º 1 y 3 de la muestra), se trata de una prestación recurrente que se conoce con suficiente antelación para poder iniciar su tramitación a tiempo. El contrato anterior tenía un plazo de ejecución de 2012-2015 (con prórroga de dos años).

El contrato anterior se prorrogó tres meses hasta 31/3/2016, pero la formalización del nuevo contrato se retrasó hasta 28/4/2016. Así, en el plazo que media entre el fin de la prórroga y el inicio del nuevo contrato, se tramitaron sendos contratos de emergencia con los nuevos adjudicatarios que no se ajustan a lo dispuesto en el art. 113 (acontecimientos catastróficos o que supongan un grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional).

La verdadera motivación de la emergencia fueron, por un lado, los retrasos en la tramitación del procedimiento principal y, por otro, la suspensión derivada de la interposición de un recurso ante el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales. El gasto correspondiente a los contratos de emergencia del mes de abril 2016 ascendió a 140 miles de euros (lote 1) y 95 miles de euros (lote 2).

Otra incidencia de este contrato es la siguiente: ninguno de los 10 helipuertos disponibles en Aragón para el servicio de extinción de incendios forestales, calificados como de no interés general, disponen de la autorización de apertura al tráfico aéreo en los términos previstos en el RD 1189/2011. No obstante, en la actualidad se encuentra en trámite su obtención.

Incidencias en la ejecución de los contratos de obra del Departamento de Educación, Cultura y Deporte

La muestra analizada incluye tres contratos de obras para la construcción de centros educativos adjudicados en 2016:

- n.º 2 de la muestra (CEIP Cuarte de Huerva) formalizado el 10/2/2016. Adjudicatario: Sacyr Construcción, S.A.

⁶¹ El Tribunal Supremo, en Sentencia de 05 marzo de 2013 [RJ 3649], define sucesión obligada de plantillas, como el supuesto de sucesión de empresas en el que la cesionaria asume una parte tanto cuantitativa, como cualitativamente relevante de los empleados, que venía prestando el servicio.

Se entiende que la fórmula de la sucesión de empresas solo cabe, bien por vía convencional, cuando el convenio colectivo expresamente así lo contemple, bien por vía legal, definida en el art. 44.2 del Estatuto de los Trabajadores, sobre sucesión de empresas en los supuestos en que una empresa sustituye a otra, haciéndose cargo del centro de trabajo y de la prestación del servicio, en cuyo caso, la nueva empresa «... debe asumir a los trabajadores de la empresa anterior...».

Como consecuencia, tanto la Abogacía del Estado, a partir de su Dictamen 43/05, de 29 de junio de 2005, como sucesivas Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (n.º 872/2014, de 20 de noviembre) y Sentencias (1793/2011, de 23 de febrero de 2011 (recurso n.º 741/2009), de la Sección 3.º de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid), consideran que excede del ámbito propio de los pliegos de cláusulas administrativas particulares la introducción de una cláusula de subrogación de personal, sin que pueda imponerle al contratista por esa vía obligaciones de carácter laboral.

⁶² Incumpliendo lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto Ley 20/2012, que obligaba a elaborarla antes del 31 de diciembre de 2012.

Fases ejecución	Fecha inicio	Fecha final	Presupuesto ejecución (miles €, IVA incluido)	Fecha final real
Infantil (9 unidades) + comedor	11/02/2016	23/09/2016	2.553	18/11/2016
Primaria (18 unidades)	23/09/2016	18/09/2017	2.818	Suspensión ejecución
Total			5.371	

La primera fase de la obra se ejecutó en plazo con ligeras demoras en las fachadas e instalaciones que concluyeron el 18/11/2016.

Sin embargo, en la segunda fase de la obra sólo se ejecutó en plazo la cimentación, mientras que el resto de la obra comenzó a acumular retrasos que condujeron a la resolución del contrato mediante orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de 15 de marzo de 2017 como consecuencia de incumplimientos contractuales culpables e imputables al contratista.

En dicha resolución se procede a la retención de la garantía depositada de 222 miles de euros. A fecha de terminación del trabajo de campo, no se había determinado el importe exacto de la indemnización por daños y perjuicios por la demora del contratista que pueda corresponder a la Administración en los términos previstos en el art. 225.3 TRLCSP.

- n.º 5 de la muestra (CEIP Pedrola- 6 uds infantil + 12 uds primaria) formalizado el 2/11/2016. Adjudicatario: Acciona Infraestructuras, S.A.

El contrato de obra es adjudicado el 19 de septiembre de 2016 a la empresa Acciona Infraestructuras, S.A., por un importe de 3.572 miles de euros (4.322 IVA incluido). El plazo de ejecución de la obra es de 18 meses (540 días), con una previsión de posible ejecución parcial de 10 meses (300 días).

El acta de comprobación del replanteo es de fecha 23/11/2016 y el acta de inicio de las obras de 22/2/2017. Desde el inicio de la obra, la empresa ha presentado numerosos escritos formulando alegaciones a las instrucciones impartidas desde la dirección facultativa, justificando su negativa a ejecutar las obras en la existencia, a su juicio, de errores en el proyecto. Hasta el mes de julio de 2017 se certificó un importe total de ejecución material de 24 miles de euros.

Finalmente, por acuerdo de 28 de agosto de 2017 de la Secretaría General Técnica de Educación, Cultura y Deporte se inició el procedimiento para la resolución del contrato. La resolución del contrato de 21/9/2017 se considera no culposa, amparado en los informes de los servicios jurídicos y de la intervención general de fechas 12 y 19 de septiembre de 2017, respectivamente, al no apreciarse una responsabilidad exclusiva del contratista en las causas del grave retraso de las obras que impiden su ejecución dentro del plazo estipulado. Se acuerda la devolución de la garantía definitiva por importe de 179 miles de euros, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 102.1 del TRLCSP y con fecha 29/09/2017 se emite certificación final de obra por importe de 0 euros.

- n.º 8 de la muestra (CEIP Zaragoza Sur - 18 uds primaria) formalizado el 18/10/2016. Adjudicatario: UTE Construcciones Mariano López Navarro, S.A.U., y Urbanizaciones y Medio Ambiente, S.L.U.

Este contrato se adjudicó el 29 de agosto de 2016 por importe de 2.974 miles de euros (3.598 IVA incluido). El plazo de ejecución de la obra es de 9 meses. Este contrato se ejecutó de conformidad tanto en plazo como en importe.

6.2.1.5. Otras incidencias detectadas en anteriores fiscalizaciones

1) Justificación deficiente del presupuesto de licitación

— N.º 17 de la muestra: El único componente del presupuesto es el precio/hora de los trabajadores que prestan el servicio, sin referencia al convenio colectivo aplicable ni a las tablas salariales utilizadas.

— N.º 25 de la muestra: El presupuesto de licitación se calculó con un nivel de ocupación estimado de 66 menores. Sin embargo, durante el curso 2016-2017, la ocupación real ha sido de 34, según se detalla en el cuadro siguiente.

Condiciones de estancia del menor	N.º menores estimado	N.º menores real
Régimen de internamiento	40	32
Régimen de convivencia en centro educativo	6	0
Régimen de asistencia en centro de día y cumplimiento de medidas de fin de semana	20	2
TOTAL	66	34

Por tanto, se recomienda elaborar el presupuesto de licitación de acuerdo con la capacidad del centro y con los datos históricos de estancias, incorporando variables que permitan reducir los costes del servicio prestado en función del nivel de 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.

2) Información de los pliegos por los Servicios Jurídicos

En general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares analizados son pliegos tipo que han sido informados por los Servicios Jurídicos y por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Aunque el art. 115.5 TRLCSP dispensa del informe previo del Servicio Jurídico en los supuestos de pliegos tipo, los anexos de los pliegos no cuentan con informe jurídico. Dado que los criterios de solvencia y los criterios de adjudicación son aspectos esenciales del contrato, los citados anexos deberían haber sido informados por los Servicios Jurídicos, ya que en caso contrario se está sustrayendo al informe jurídico aspectos esenciales del contrato. Así lo manifiesta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la Resolución 741/2014, de 3 de octubre: «Los pliegos tipo o modelo hacen innecesario el informe del correspondiente servicio jurídico, por lo que se refiere a las cláusulas del pliego particular que recojan las del modelo tipo, pero no de aquéllas que varíen de pliego a pliego».

3) Insuficiente información suministrada en el anuncio de licitación

Salvo en el contratos n.º 7, ninguno de los contratos de la muestra recoge expresamente los criterios de solvencia ni los criterios de adjudicación ni se justifica su elección.⁶³ El anuncio de licitación efectúa una remisión genérica al PCAP.

3) Criterios de adjudicación vagos e imprecisos

— N.º 17 de la muestra: 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 PPT. Posteriormente, el informe técnico distribuye la puntuación total de cada criterio entre subcriterios no previstos en el PCAP («Memoria explicativa del desarrollo de la ejecución del servicio» y «Plan de formación»).

— N.º 21 de la muestra: El criterio de valoración n.º 2 valora hasta 10 puntos las bonificaciones ofertadas una vez superado el valor estimado de contrato (hasta el 10%). Este criterio parece realmente una mejora en el contrato, que debería haberse trasladado como tal para asegurar el cumplimiento del compromiso ofertado por el licitador.

Conviene advertir, no obstante, que aunque el adjudicatario del contrato obtuvo la máxima puntuación en este criterio, no fue decisivo para la adjudicación.

— N.º 25 de la muestra: El informe técnico incorpora valoraciones que no guardan relación con los criterios y subcriterios definidos en el PCAP y que no apoyan la puntuación final obtenida.

3) Criterios de adjudicación que no guardan relación con el objeto del contrato.

— N.º 2 de la muestra: Se utilizan los criterios «Mantenimiento integral de las instalaciones durante el plazo de garantía de 12 meses exigido en el pliego» y «Ampliación plazo de garantía y mantenimiento integral de las instalaciones», que no están directamente vinculados al objeto del contrato.

⁶³ Se incumplen los art. 62 y 150.2 del TRLCSP.

4) *Utilización de umbrales excesivamente altos que limitan la continuidad en el procedimiento y, en consecuencia, la concurrencia del contrato.*

— N.º 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 20, 22, 23 y 25 de la muestra: La puntuación mínima requerida superaba el 60 % de la puntuación total de los criterios técnicos, sin que conste justificación adecuada de esta mayor exigencia que motive la restricción de la competencia, que generalmente comporta un menor precio y una mayor calidad de los contratos.

4) *Escasa ponderación del criterio precio sin suficiente justificación en el PCAP.*

— N.º 21 de la muestra: El criterio precio se valora con 30 puntos en el lote 1 y con 25 puntos en el lote 2.

5) *Incorrecta fórmula de valoración aplicada.*

— N.º 21 de la muestra: Se aplica una fórmula de valoración del precio que no es la prevista en los pliegos. Además, la fórmula utilizada no reparte la totalidad de los puntos, de tal manera que una oferta que igualara el precio de licitación recibiría 23 puntos de los 25 previstos en el pliego.

Conviene advertir, no obstante, que la aplicación de la fórmula prevista en los pliegos no implicaría cambio de adjudicatario.

6) *Mesa de contratación*

— N.º 21 de la muestra: Uno de los miembros de la mesa no se corresponde con los designados como titular ni suplente del PCAP, sin que quede justificado en el expediente.

7) *Falta de concreción de las penalidades por ejecución deficiente.*

— N.º 3 de la muestra: La persona designada en el certificado de adscripción de medios personales como responsable del contrato incumple uno de los requerimientos de formación establecidos expresamente en el PCAP, en concreto, el de su formación en materia aeronáutica.

En los pliegos no se exige que se especifique qué pilotos serán titulares y suplentes, lo cual provocó que el servicio no dispusiera de piloto durante unas horas. En la factura correspondiente se descontaron dichas horas, pero no se impusieron penalidades por falta de concreción del pliego. Tampoco se han impuesto penalidades por la falta de balizas.

— N.º 17 de la muestra: Los días 25, 29 y 31 de Agosto de 2016 se dejaron de cubrir puestos de operador durante 9 horas en total, sin que se haya tramitado la correspondiente penalidad prevista en los pliegos.

6) *Falta de concreción de las condiciones de ejecución del contrato*

— N.º 21 de la muestra: El PCAP contempla la posibilidad de modificar el contrato como consecuencia de una ampliación de las necesidades de procesos quirúrgicos. Sin embargo, esta previsión genérica no está definida con precisión incluyendo porcentajes máximos de modificación ni las condiciones concretas en las que se producirían tales ampliaciones, con lo que los potenciales licitadores no disponen de toda la información necesaria para fijar su oferta.

— Contrato n.º 3 de la muestra: Se han detectado diferencias entre las horas de vuelo computadas por el piloto en el «parte de vuelo» y el Agente de Protección de la Naturaleza (APN) en el «parte diario de actividades» con las que se recogen en el geolocalizador ubicado en los esquís de los Helicópteros, en función del momento considerado de inicio de la hora de vuelo.

Aunque las diferencias no son significativas (entre 10 y 20 minutos en las salidas revisadas), para evitar estas discrepancias, el PCAP debería detallar con precisión el número de horas de vuelo identificando el momento exacto a partir del cual se computarán.

Así mismo, el PCAP debería homogeneizar y detallar las condiciones bajo las que deben salir a volar las aeronaves para dotar de mayor seguridad y garantías a la ejecución del contrato, y reducir la responsabilidad de las decisiones adoptadas por los Técnicos ingenieros de montes al frente de las direcciones provinciales en donde se reciben las llamadas, cuya decisión depende de su criterio profesional y experiencia.

— Contrato n.º 19 de la muestra: El Acuerdo Marco 2015/204 de INGESA para el suministro de «Étanercept» se resolvió el 29/11/2016 debido a la aparición de un sustituto biosimilar (Benepali, solución inyectable en jeringa precargada 50mg).

Como consecuencia de la existencia de competencia en el mercado a partir de septiembre 2016 (fecha en que comienza a comercializarse «Benepali»), se debería haber licitado un nuevo procedimiento de contratación para estos medicamentos.

Se ha comprobado que hasta la fecha de terminación del trabajo de campo (diciembre 2017), el sector III ha continuado comprando dicho medicamento a la misma empresa PFIZER, S.L.U. con cargo a dicho contrato, incumpliendo el punto 5.3 del PCAP del propio AM. Las compras efectuadas entre marzo/2016 y diciembre/2017 ascendieron a 1.205.729€. El resto de sectores, que no tramitaron ningún contrato derivado, también continuaron comprando el medicamento «Etanercept».

— *Contrato n.º 25 de la muestra.* Se incumple la obligación de comunicar a la Dirección cualquier sustitución de personal, que requiere la autorización expresa de la dirección del centro de menores, según lo exigido en el Anexo III del PCAP del contrato. Dicha comunicación debe identificar con nombre y apellidos el personal que sustituye y su cualificación profesional.

La empresa adjudicataria no remite la justificación requerida en los pliegos para el control de gestión de la limpieza del centro de menores (elaboración de un cuadrante con las limpiezas diarias, semanales, mensuales, trimestrales y semestrales).

— *Contrato n.º 17 de la muestra:* La justificación de las horas realizadas durante cada mes que se acompaña a la factura no lleva firma de la persona responsable (por ejemplo, del coordinador de sala, atendiendo a las competencias que se le atribuyen en el punto 2.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas).

La acreditación de los requisitos personales exigidos en el punto 3 del PPT, «Perfiles de los puestos de trabajo» no es homogénea debido a la definición genérica e imprecisa de los mismos. Además, se han detectado incumplimientos en la justificación del nivel mínimo de inglés exigido al personal que presta el servicio (30 personas):

- Ninguna de las 26 personas que se subrogaron en el contrato justificaron el nivel B1 mediante el correspondiente «informe de idoneidad».
- Solo 2 trabajadores de las 4 nuevas incorporaciones disponían del nivel B1 exigido.

— *Contratos n.º 9, 10, 12, 13, 14, 15 y 16 de la muestra:* Se han identificado diferencias en el control y seguimiento de la efectiva ejecución de los contratos de conservación de carreteras conforme a los pliegos, según cada dirección provincial:

En la Dirección Provincial de Zaragoza, el vigilante del contrato no elabora documentos de control diario sobre la presencia física en la obra de los medios personales y materiales integrados en el «equipo permanente», de acuerdo con las condiciones del contrato y del presupuesto ofertado. En los otros servicios provinciales sí se emite este parte diario.

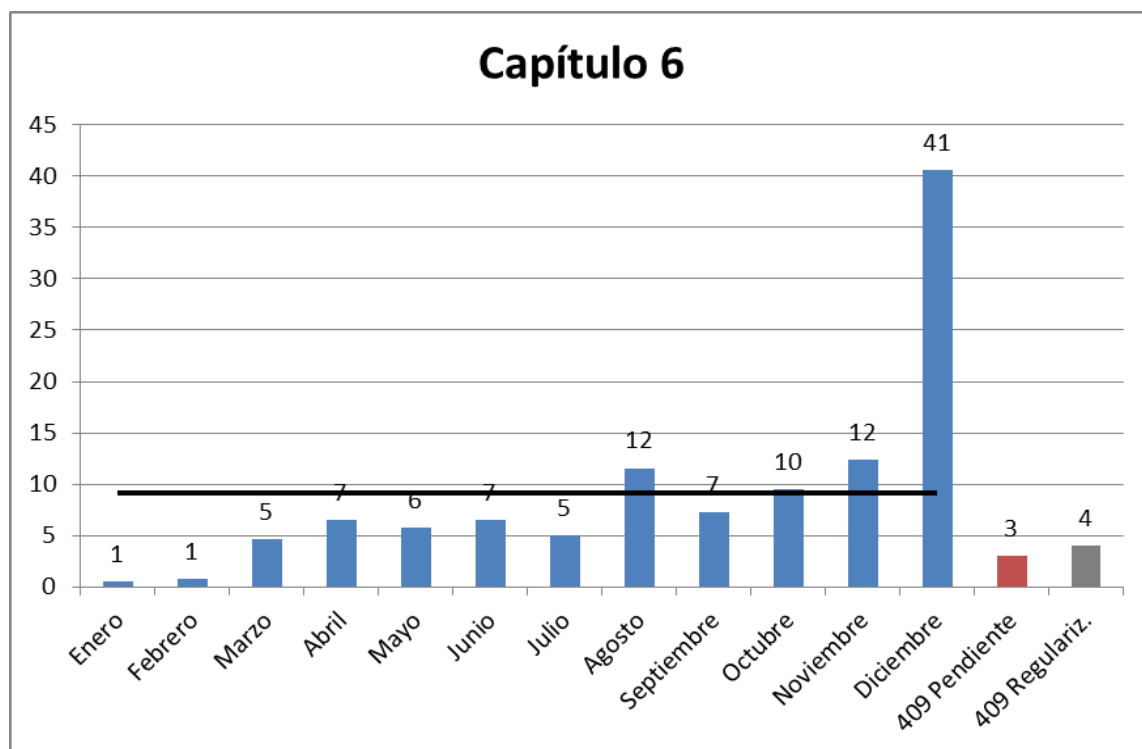
En la Dirección Provincial de Zaragoza no se levantó acta sobre el efectivo cumplimiento de la distancia entre «Centro de Operaciones» al «Centro de Gravedad», que según el anexo VII del PCAP, debe quedar acreditado.

Se recomienda estandarizar y sistematizar las tareas seguimiento de la correcta ejecución del servicio de conservación de carreteras para las tres subdirecciones provinciales.

6.2.2. Fiscalización de la contratación de inversiones efectuadas en diciembre de 2016

Del análisis efectuado sobre la imputación presupuestaria mensual del gasto en todos los capítulos, destaca un desproporcionado volumen de reconocimiento de obligaciones en el mes de diciembre del 2016 en el capítulo 6, Inversiones.

En general, en todos los capítulos se observa una falta de imputación presupuestaria en los dos primeros meses del año que hace que la imputación presupuestaria esté desfasada respecto de 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 el desfase temporal en la contabilización. Sin embargo, en el capítulo 6 el incremento de gasto no se justifica sólo por esta causa.



En consecuencia, la Cámara de Cuentas ha analizado una muestra que representa aproximadamente el 50 % del gasto en capítulo 6 del mes de diciembre, con el siguiente resultado:

- En general, se ha observado que la principal razón de la concentración de inversiones en el mes de diciembre es debida a los retrasos en los registros contables. Estos retrasos superan en muchos casos el límite de treinta días fijado en el art. 216 TRLCSP para la exigencia de intereses de demora.
- En el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad se han detectado certificaciones de obra sin haberse ejecutado realmente por importe de 460 miles de euros. Este gasto debería haberse contabilizado como anticipos a cuenta.

Además, se facturaron suministros por importe de 137 miles de euros sin haberse celebrado el correspondiente encargo. Este gasto irregular fue convalidado por el Gobierno de Aragón.

- En el Salud se han imputado al presupuesto inversiones (ordenadores) por valor de 594 miles de euros que físicamente estaban en los almacenes de la adjudicataria en concepto de depósito, dejando constancia de esta circunstancia en el acta de puesta a disposición. Sin embargo, esta forma de entrega no estaba prevista en los pliegos, que para la facturación y pago exigía que los ordenadores estuvieran instalados en las dependencias del Salud, lo cual se ha ido realizando a lo largo de 2017.

6.3. FISCALIZACIÓN DEL GASTO EN TRANSPORTE

Las directrices técnicas para la fiscalización de la Cuenta General del ejercicio 2016 incluyeron, dentro del alcance de auditoría, el seguimiento de las incidencias detectadas en el informe de fiscalización del ejercicio anterior relativas a la contratación directa de plazas reservadas en líneas de transporte regular para prestar el servicio de transporte escolar.

Para tener una visión global del gasto en transporte del ejercicio 2016, la Cámara de Cuentas ha fiscalizado conjuntamente la ejecución presupuestaria de los principales programas de gasto de transporte por carretera de los dos departamentos afectados:

- El departamento de vertebración del territorio, movilidad y vivienda ha ejecutado un gasto en rutas de transporte por carreteras de 3.003 miles de euros a través de las siguientes líneas de subvenciones (capítulo 4).
- El departamento de educación, cultura y deporte ha ejecutado un gasto por la contratación de rutas de transporte escolar de 13.760 miles de euros (capítulo 2).

Capítulo	PRESUPUESTO DE GASTOS 2016	CRÉDITO INICIAL	MODIFIC.	CRÉDITO DEFINITIVO	ORN	PAGOS	PENDIENTE PAGO
4	Ayudas a líneas deficitarias de viajeros	1.750	-	1.750	1.750	1.750	-
4	Establecimiento de servicios regulares – contratos programa	1.390	(57)	1.332	1.253	1.143	110
4	Resto programa 5132 – transporte (*)	3.556	1.023	4.579	4.541	3.411	1.130
	Total capítulo 4. Programa 5132 transportes Dpto. Vertebración territorio, móvil. y vvda.	6.696	966	7.662	7.544	6.304	1.240
2	Transporte escolar (centro gestor 18010)	16.098	-1.790	14.308	13.760	10.723	3.037
	Total gasto rutas transporte escolar Dpto. Educación, Cultura y Deporte	16.098	-1.790	14.308	13.760	10.723	3.037

(*) El resto del programa de transporte no es transporte por carretera. Las principales ORN son transferencias efectuadas al Consorcio de transportes de Zaragoza (800 miles de euros), a servicios ferroviarios (1.038 miles de euros) y a Promoción de actividades aeroportuarias (2.000 miles de euros).

6.3.1. Subvenciones del departamento vertebración del territorio, movilidad y vivienda

El diseño actual del mapa de transporte público de viajeros por carretera data de los años 60 y se articula con cuatro fórmulas para prestar el servicio (ver cuadro siguiente). En el territorio aragonés operan 37 empresas que transportan 6,7 millones de viajeros al año, aunque el grado de concentración es elevado (sólo seis aglutinan el 77% de los kilómetros recorridos y el 90 % de los pasajeros).

Modalidad prestación Servicio en 2016	N.º Rutas	% Viajeros	Financiación pública	
			Importe subvención	Línea de ayudas (pntp CA Aragón)
Concesiones autonómicas	206	90,5%	1,25	Ayudas líneas deficitarias de viajeros (G/5132/470004/91002)
Concesiones estatales	38	8%	0,50	Ayudas líneas deficitarias de viajeros (G/5132/470004/91002)
Contratos- programa	104	1%	1,25	Establecimiento Serv. Regulares viajeros Contratos Programa (G/5132/470005/91002)
Rutas integradas (*)	83	0,5%	-	Financiadas por el Departamento de Educación (contratación rutas transporte escolar)
TOTALES	431	6,75 mill viajeros	3 mill €	

(*) Datos del curso 2015/2016

Las concesiones actuales comenzaron a caducar a partir de 2007. Para poder realizar 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 aconsejaran 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. Por lo tanto, las nuevas concesiones deberían haber entrado en vigor el 1 de enero de 2018, pero la planificación del nuevo mapa concesional sigue acumulando retrasos y, en consecuencia, la licitación de los nuevos contratos de concesiones de transporte. El pasado 17/8/2017 se adjudicó el contrato de asistencia técnica para la redacción de los planes de explotación, iniciales y definitivos, de las futuras concesiones del nuevo mapa concesional de transporte público por carretera en 19 zonas, con un plazo de entrega de 12 meses.

Para resolver esta situación de finalización del plazo de prórroga, mediante Orden del Consejero del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, se ha requerido a las empresas prestadoras de los actuales servicios caducados que prolonguen su gestión hasta la finalización del procedimiento de licitación, en base a la existencia de razones de interés público que exigen la continuación del servicio⁶⁴, sin que en ningún caso esté obligado a continuarla transcurrido el plazo de un año.

⁶⁴ Art. 97.3 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

6.3.1.1. Ayudas a líneas deficitarias de viajeros. Resultados de la fiscalización

La prestación de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera se financia a través de las tarifas de los usuarios (206 concesiones autonómicas y 38 estatales), aunque la explotación de algunas líneas es económicamente deficitaria. Por ello, respetando el principio de explotación a riesgo y ventura del concesionario, anualmente se conceden ayudas en régimen de concurrencia competitiva, procedimiento simplificado, de acuerdo con los requisitos establecidos en la orden de convocatoria que la regula. El crédito presupuestario fijado en 2016 fue de 1.750.000€ para cubrir el déficit económico de las líneas de 2015.

En el año 2016, 38 empresas de transporte de viajeros por carretera presentaron solicitud de subvención (34 de concesiones autonómicas y 4 de titularidad estatal cuyo itinerario discurre predominantemente por el territorio de la CA de Aragón), por un importe total de 4.798.974,11€.

Se otorgaron subvenciones a 36 líneas por considerarlas deficitarias y se denegaron a 2 porque sus cuentas presentaban superávit. El déficit calculado de acuerdo con los criterios establecidos asciende a 1.829.665,86€, a lo que se ha aplicado el oportuno coeficiente reductor para que el importe definitivo coincida con el crédito disponible de 1.750.000 €.

El procedimiento administrativo de la orden de convocatoria, de la instrucción y su resolución es adecuado. El déficit subvencionable, de acuerdo con lo establecido en el artículo sexto de la orden de convocatoria, viene determinado por la diferencia negativa entre los ingresos obtenidos y los gastos subvencionables, calculados de acuerdo con las instrucciones y el modelo de memoria justificativa del déficit aprobadas por el departamento⁶⁵.

Para la comprobación de la justificación de las subvenciones y el análisis de los costes, se ha seleccionado una muestra de 13 líneas (de las 36 líneas que presentaron solicitud), gestionadas por 4 empresas a las que se les abonó una subvención conjunta de 388.080,61 € (el 22 % del total de la línea de subvención), según el siguiente detalle:

Código	Empresa	Línea regular	Subvención otorgada	Costes admitidos	Kilómetros admitidos	Coste euros/Km	Diferencia coste con Observatorio (1,57 euros/km)	% Desviación
VDA-086	Agreda Automóvil, S.A.	Santa Cruz de Grío-Cariñena	34.416,34	41.399,62	17.790,00	2,33	0,76	48,22
VDA-093	Agreda Automóvil, S.A.	Boquiñeni-Alagón	23.273,17	25.531,64	11.408,00	2,24	0,67	42,55
VDA-034	Alosa, Autocares y Autobuses, S.L.	Broto-Huesca	14.012,23	353.012,84	191.140,00	1,85	0,28	17,64
VDA-081	Alosa, Autocares y Autobuses, S.L.	El Temple-Huesca	1.870,77	50.211,16	24.775,00	2,03	0,46	29,09
VDA-020	Alosa, Autocares v Autobuses, S.L.	Lanaja-Huesca	50.947,61	143.416,66	77.119,00	1,86	0,29	18,45
VDA-080	Alosa, Autocares v Autobuses, S.L.	Robres-Huesca	54.608,69	217.449,91	89.292,00	2,44	0,87	55,11
VDA-049	Alosa, Autocares y Autobuses, S.L.	Murillo de Gállego-Huesca	55.136,68	157.459,47	74.510,00	2,11	0,54	34,60
VDA-012	Automóviles Río Aranda, S.L.	Aranda de Moncayo-Morés-C	11.484,63	59.834,41	27.456,00	2,18	0,61	38,81
VDA-085	Automóviles Río Aranda, S.L.	Osera-Zaragoza (con hijuela;	57.122,57	153.333,33	92.336,00	1,66	0,09	5,77
VDA-015	Hermanos Martínez, S.A.	Daroca-Calatayud	16.785,22	76.383,08	44.418,00	1,72	0,15	9,53
VDA-045	Hermanos Martínez, S.A.	Jaraba-Calatayud	20.284,80	31.927,48	16.236,00	1,97	0,40	25,25
VDA-044	Hermanos Martínez, S.A.	Villarroya de la Sierra-Calata	32.119,20	66.644,19	27.353,00	2,44	0,87	55,19
VDA-050	Autobuses Pechuán, S.L.	Cella-Teruel	16.018,70	64.125,65	23.848,00	2,69	1,12	71,27
SUMAS TOTALES			388.080,61	1.440.729,44	717.681,00	2,12	0,55	34,73

Resultados de la fiscalización:

La selección de la muestra se realizó a partir de la comparación de los costes unitarios por kilómetro de los beneficiarios de las subvenciones con los datos que ofrece el Observatorio de costes de transporte de viajeros en autocar del Ministerio de Fomento. En 2015 el coste/km se situó entre un mínimo de 1,21 €/km (para microbuses

⁶⁵ Resolución de 15 de julio de 2016 de la Dirección General de Movilidad e Infraestructuras.

de 10-25 plazas) y un máximo de 1,57 €/km (para autobuses de más de 55 plazas). El coste medio fue de 1,39 €/km.

Del total de las 36 líneas subvencionadas, la mitad (18 beneficiarios) superaron el coste máximo publicado por el Observatorio de Costes del Ministerio de Fomento de 1,57 €/km. De ellas, se seleccionó una muestra de 13 subvenciones abonadas a 5 empresas, tal como se recoge en el cuadro anterior, incluyendo las desviaciones respecto del coste máximo del observatorio.

De la revisión de los expedientes de la muestra se desprende que el órgano gestor realiza un estudio muy detallado y complejo para justificar el coste/km en los siguientes componentes:

- El cálculo de los kilómetros (expedición, vacío y refuerzo) y las horas totales (ejecución, compensación, espera, vacío y refuerzo) que admite el órgano gestor, es muy laborioso y condiciona el resto de cálculos de costes.
- Los costes en concepto de combustibles y lubricantes, neumáticos, reparación y conservación se calculan en función de los kilómetros, admitiendo unos costes máximos por km de acuerdo con la Resolución de 15 de julio de 2016.
- Los costes en concepto de personal de tráfico y gastos generales se calculan en función del número de conductores, obtenido del número de horas totales de la concesión divididas entre 1.800 horas anuales/conductor (con un coste máximo de acuerdo con la Resolución). Estos costes varían mucho de unas rutas a otras, tal como se observa en el análisis posterior de costes.
- Los costes de amortización son también muy variables de unas líneas a otras al depender de parámetros como: porcentaje de imputación de los vehículos, fecha de adquisición de los vehículos (y no fecha de matriculación), años de amortización, compra por leasing, etc.
- En el apartado de ingresos, el gestor no tiene medios para controlar los ingresos por los billetes de los viajeros, equipajes y paquetería. Por lo tanto, el importe admitido se basa en una simple declaración del prestador del servicio. Sólo en el caso de las rutas con reserva de plazas escolares los ingresos son confirmados por el Departamento de Educación.

Estos cálculos complejos pueden dar lugar a errores aritméticos, como ha ocurrido en la línea VDA-050, Cella-Teruel, en la que se ha subvencionado incorrectamente 6.344,41€.

La Cámara de Cuentas ha realizado un análisis comparativo de los costes medios justificados en la muestra de subvenciones con los precios medios de estas mismas empresas obtenidos a partir de sus cuentas anuales de los ejercicios 2014, 2015 y 2016:

CONCEPTOS DE INGRESOS Y GASTOS	En % sobre total costes			En coste unitario por km		
	Media muestra analizada	Datos según CCAA (1)		Media muestra analizada	Extrapolación a un coste máximo de 1,57€/km (2)	
		Media 4 empresas	Media 3 empresas		Media 4 empresas	Media 3 empresas
TOTAL INGRESOS	66	104	103	1,26	(3) 1,26	(3) 1,26
PERSONAL DE TRAFICO (Nómina, SS, dietas y sobre coste por descanso semanal)	45	39	47	0,85	0,61	0,74
AMORTIZACIÓN	10	7	9	0,20	0,11	0,14
GASTOS DE EXPLOTACIÓN (combustibles y lubricantes, neumáticos, reparación y conservación, seguros y otros)	43	52	41	0,82	0,82	0,64
FINANCIACIÓN	1	1	2	0,02	0,02	0,03
IMPUESTOS Y TASAS	1	1	1	0,01	0,02	0,02
TOTAL COSTES	100	100	100	1,90	(2) 1,57	(2) 1,57
Beneficio industrial admitido (12%)	12	4	3	0,23	0,19	0,19
JUSTIFICACIÓN ADMITIDA	112	104	103	2,13	1,76	1,76
Subvención máxima con beneficio 12%	46	-	-	0,87	0,50	0,50
Subvención máxima sin beneficio	34	-	-	0,64	0,31	0,31

(1) Se presenta de forma separada la media de las 4 empresas analizadas y la media de 3 empresas (excluida Ágreda Automóvil), debido a que esta última tiene una distribución de costes muy distinta de las otras tres porque sus Cuentas Anuales recogen otros negocios además del transporte por carretera (concesionario de vehículos, venta de carburante y reparación vehículos), que le proporcionan un margen de beneficio superior a las otras.

(2) Se extrapolan los costes obtenidos de las Cuentas Anuales según el coste máximo del observatorio (1,57 €/km).

(3) Extrapolando los datos de las cuentas anuales se obtendrían unos ingresos de 1,63 €/km. Sin embargo, dado que se trata de analizar las líneas deficitarias, se admiten los datos de ingresos medios justificados en la muestra de subvenciones (1,26 €/km de media en las 13 subvenciones analizadas).

En conclusión, del análisis de las cuentas anuales de las empresas beneficiarias se comprueba que todas ellas tienen beneficios y su ROE (rentabilidad sobre capital propio) se sitúa entre el 6 % y el 18 %, lo que representa de media un 4 % sobre los costes totales. Se comprueba que la distribución de costes reales (según las cuentas de resultados analizadas) difiere de la admitida por el órgano gestor. Las desviaciones más significativas son:

- el coste de personal, que según las justificaciones varía entre un mínimo de 0,59 €/km y un máximo de 1,25 €/km. Sin embargo, según las cuentas anuales el coste se situaría entre 0,64 €/km y 0,74€/km (incluyendo personal directivo y de administración).
- la amortización de vehículos, que según las justificaciones varía entre 0 €/km (vehículos completamente amortizados) y un máximo de 0,38 €/km. Sin embargo, según las cuentas anuales el coste medio se situaría entre 0,11 €/km y 0,14€/km, debido a que aproximadamente el 60 % de la flota de transporte en uso está amortizada al 100%.
- los costes de explotación, que según las justificaciones varía entre un mínimo de 0,67 €/km y un máximo de 1 €/km. Sin embargo, según las cuentas anuales el coste se situaría entre 0,64 €/km y 0,82€/km (incluyendo aprovisionamientos y el resto de costes de explotación).

En conclusión, la Cámara de Cuentas estima que debería haberse abonado una subvención media de 0,50 €/km, un 42 % inferior a la abonada de media a las empresas analizadas (0,87 €/km). Y ello, admitiendo la debilidad que supone la ausencia de control sobre los ingresos, que resulta determinante en el cálculo de la subvención, ya que el cálculo de la Cámara de Cuentas se ha realizado admitiendo unos ingresos medios de 1,26 €/km, cuando del análisis de las Cuentas Anuales se desprenden unos ingresos medios de 1,63 €/km (conjuntamente para rutas con beneficio y rutas deficitarias).

Por otro lado, debería estudiarse si es correcto subvencionar un beneficio industrial del 12 % sobre costes totales, que no se corresponde con el que se obtiene de media en este sector (entre el 2% y el 5% en las cuatro empresas analizadas), ni en la economía en general, teniendo en cuenta además que este estudio se ha realizado con el coste máximo del observatorio (1,57 €/km para autobuses de más de 55 plazas), mientras que el coste medio del observatorio fue de 1,39 €/km. Prescindiendo del beneficio industrial (como ocurre en la siguiente línea de subvenciones analizada), la Cámara de Cuentas estima que debería haberse abonado una subvención media de 0,31 €/km a las empresas de la muestra, un 64% inferior a la abonada.

Por lo tanto, se recomienda el establecimiento de un coste estándar de acuerdo con los datos del observatorio, los cuales han sido contrastados con el análisis de las Cuentas Anuales de estas empresas. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) recomienda a los gestores de subvenciones que implanten «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». El TCE recomienda también a la Comisión Europea que oriente a los Estados miembros para que las normas nacionales de subvencionabilidad se simplifiquen y se eviten normas innecesariamente complejas o difíciles. Esta práctica permite reducir las cargas burocráticas de beneficiarios y gestores y concentrar los esfuerzos en la planificación, seguimiento y control de los servicios, posibilitando un mejor cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia.

6.3.1.2. Contratos programa para el establecimiento de servicios regulares de viajeros. Resultados de la fiscalización

Los contratos programas tienen por objeto financiar el déficit resultante de la explotación del servicio de transporte público de viajeros por carretera al amparo de una resolución administrativa especial expedida por la Comunidad Autónoma. Esta autorización administrativa se otorga siempre que existan razones de interés general que justifiquen el establecimiento de servicios de transporte en el ámbito rural⁶⁶.

La autorización se otorga por un plazo máximo de un año, renovable por iguales períodos de tiempo, si procede. La planificación inicial de estas rutas data de hace 30 años y actualmente el gestor no dispone de la documentación justificativa de la programación inicial de estas rutas, que se han ido renovando sistemáticamente todos los años.

En la autorización administrativa se determinan las condiciones a las que deberá ajustarse el servicio (itinerario, calendario, horario, tarifas de aplicación y características mínimas del vehículo a utilizar). El prestador del servicio está obligado a cumplimentar una hoja de ruta por cada día en el que se realicen expediciones y conservarlas a

⁶⁶ Según Decreto 63/1987, de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre organización y régimen de ayudas en el transporte rural de viajeros de Aragón.

disposición del departamento. También se incluye el acuerdo económico que valora el coste en euros/km para los recorridos en carga y en vacío, el kilometraje máximo por expedición en carga y en vacío, y el procedimiento de liquidación económica.

Las autorizaciones administrativas especiales se conceden garantizando el principio general de «exclusividad» en la explotación de tráficos. La insuficiencia de los ingresos tarifarios procedentes de los viajeros requiere de un trasvase de recursos públicos (subvención) para completar la financiación del servicio.

Todas las rutas son deficitarias debido a la escasa demanda por su carácter rural en áreas de escasa densidad demográfica. En el año 2016 se subvencionó un déficit de 1,18 millones de euros de 63 contratos-programas, de los que 47 eran rutas «regulares» y 16 rutas «a demanda».⁶⁷ La Cámara de Cuentas ha seleccionado una muestra de 11 contratos programa, que se resumen a continuación:

Concepto	Universo	Muestra	% Analizado
N.º contratos programa	63	11	17%
N.º de expediciones (viajes)	21.984	3.602	16%
Viajeros	63.664	14.857	23%
Kilómetros recorridos	1.437.373	373.493	26%
INGRESOS (Recaudación sin IVA)	291.229,48 €	64.646,20 €	22%
COSTE JUSTIFICADO 2016	1.478.201,70 €	386.245,64 €	26%
Déficit año 2016	1.186.972,22 €	321.599,44 €	27%
ORN 2016 (*)	1.252.130,36 €	357.022,30 €	28%

(*) Los importes de déficit y ORN no coinciden porque se ha imputado al presupuesto de 2016 parte del déficit devengado en 2015 y se ha imputado al presupuesto de 2017 parte del déficit de 2016.

Resultados de la fiscalización:

Del análisis de la justificación y pago de las subvenciones de los contratos-programa, se concluye que el procedimiento es adecuado y suficiente, excepto por:

- Ausencia de justificación del interés público, social, económico o humanitario para la concesión de subvenciones directas, tal como exige la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

En las autorizaciones administrativas especiales no se justifican las razones de interés social que aconsejan la prestación de dichos servicios, que manifiestan no tener carácter duradero, pero que se han prorrogado anualmente, casi todas ellas desde hace 30 años, al amparo del Decreto 63/1987, de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre organización y régimen de ayudas en el transporte rural de viajeros de Aragón. No obstante, la memoria justificativa de estas subvenciones recoge expresamente el carácter de «servicio público básico», que constituye un medio esencial para la vertebración del territorio y el mantenimiento de la población en áreas con muy bajo índice de densidad geográfica. La memoria económica incluye un detalle de los 63 contratos-programa previstos para el 2016 que se extienden por todo el territorio de Aragón: usuarios, expediciones, kilómetros previstos y tipo de vehículo (según las especiales características de las carreteras por los que circulan).

Se ha comprobado que en los 63 contratos-programa el coste/km subvencionado es inferior a los costes publicados por el Observatorio de Transportes del Ministerio de Fomento (1,21 €/km - 1,57 €/km). El coste medio de las subvenciones analizadas se sitúa en 0,96 €/km. La justificación del precio/km en cada autorización varía en función del tipo de vehículo usado, los costes de personal, la distribución de km en carga y vacío y la zona en la que se presta el servicio.⁶⁸

⁶⁷ Las líneas «a demanda» se localizan en poblaciones muy pequeñas donde no resulta viable una línea «regular». Estos trayectos esporádicos se realizan por taxis o microbuses, que cobran por cada servicio prestado, y a veces con una compensación económica por el lucro cesante derivado de la puesta a disponibilidad del servicio público.

⁶⁸ En ocasiones, la capacidad del vehículo excede de la demanda habitual debido a que el servicio se presta con los medios disponibles en la zona. La posibilidad de revocar la autorización administrativa por baja ocupación del servicio (cláusula 7.ª de las resoluciones), no se ha hecho efectiva porque supone penalizar a los usuarios, que ya se ven afectados por una prestación de servicios insuficiente.

En años anteriores se han unificado servicios de varios contratos o se ha suprimido alguna expedición puntual (fundamentalmente las que se realizaban los sábados por su escasa demanda). En junio de 2016 se dejó de prestar el servicio de la línea El Valdecillo-Valdecuencia-Teruel por renuncia del prestador.

Como ocurría en la línea de subvenciones anteriormente analizada, la principal debilidad reside en que el gestor no tiene medios para controlar los ingresos obtenidos por los billetes de los viajeros, equipajes y paquetería. Por lo tanto, el importe admitido se basa en una simple declaración del prestador del servicio. Sólo en el caso de las rutas con reserva de plazas escolares los ingresos son confirmados por el Departamento de Educación.

El control de los kilómetros se realiza mediante el sistema de geolocalizadores instalados en los vehículos que realizan la prestación. De los 63 contratos-programa, hay instalados en 52 (debido a la dificultad de instalación en los taxis).

6.3.2. Fiscalización de la contratación del transporte escolar

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación en su artículo 82.2 establece que en la etapa de educación básica, en aquellas zonas rurales que se considere aconsejable se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

La gratuidad del servicio de transporte escolar tiene por objeto garantizar el derecho a la educación de los alumnos que se encuentran en desventaja para acceder a los distintos niveles del sistema educativo en condiciones de igualdad en el ámbito de la CA de Aragón.

En Aragón tienen derecho a transporte escolar gratuito los alumnos que residan en entes de ámbito territorial inferior al municipio donde no haya centro docente público en las etapas educativas previstas⁶⁹, siempre que la residencia se encuentra alejada un mínimo de 4 km del centro escolar más próximo. La prestación del servicio gratuito se desarrollará mediante alguno de los siguientes procedimientos:

- Contratación del servicio a empresas del sector
- Convenio de colaboración con corporaciones y entes locales, asociaciones de padres y otras organizaciones sociales sin ánimo de lucro.
- Contratación del servicio a través de la reserva de plazas en transportes públicos regulares de viajeros de uso general (sólo alumnos de ESO y posteriores, ya que los alumnos de Educación Infantil, Primaria y Especial requieren de acompañante).
- Ayuda individual al transporte escolar (cuando no exista un número mínimo de 6 alumnos para contratar una ruta).

En 2016 el departamento ejecutó un gasto de 13,76 millones de euros para la contratación de rutas de transporte escolar (capítulo 2). Además, el gasto por ayudas individuales de transporte escolar y comedor ascendió a 0,93 millones de euros (capítulo 4).

En los cuadros siguientes se resumen los principales datos de las rutas escolares que prestan el servicio gratuito de transporte escolar en el ejercicio presupuestario 2016 (cursos 2015/2016 y 2016/2017).⁷⁰ Los datos se han extraído de la aplicación informática del departamento de Educación, Cultura y Deporte para la gestión del transporte escolar en cada curso.

Conviene advertir que los datos de km diarios y costes/km diarios no son fiables en los casos de convenios con comarcas y reservas.⁷¹

⁶⁹ Educación infantil (sólo 2º ciclo), Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Programas de Cualificación Profesional Inicial, Educación Especial, Bachillerato y Ciclos formativos de grado medio.

⁷¹ La base de datos facilitada por el departamento de Educación no recogía los km de todas las rutas de reservas y convenios. Además, en el caso de los convenios algunas rutas reflejan largas distancias que no parecen ajustarse a la realidad de la ruta real de los escolares.

CURSO 2015-2016		N.º Rutas	Kms diarios	Alumnos			Coste Curso Total (miles €)	Coste Km diario (€)	Coste alumno mes (€)
				EE-EI-EP	ESO-POST	TOTAL			
HUESCA	Contrato	69	6.493	597	1.004	1.601	1.617	1,56	101
	Convenio	92	10.645	625	951	1.576	2.349	1,38	149
	Reserva	28	156	0	1.365	1.365	895		66
	Integrada	19	1.560	172	329	501	533	2,14	106
	Totales	208	18.854	1.394	3.649	5.043	5.394	1,79	107
TERUEL	Contrato	67	6.899	262	1.106	1.368	1.642	1,49	120
	Convenio	4	372	15	10	25	74	(1)	295
	Reserva	13	1.638	0	352	352	384	1,46	109
	Integrada	23	3.086	12	668	680	776	1,57	114
	Totales	107	11.995	289	2.136	2.425	2.876	1,50	119
ZARAGOZA	Contrato	168	13.576	961	3.881	4.842	4.965	2,29	103
	Reserva	48	3.164	0	2.247	2.247	1.221	2,41	54
	Totales	216	16.740	961	6.128	7.089	6.186	2,31	87
TOTALES		531	47.589	2.644	11.913	14.557	14.456	1,90	99

CURSO 2016-2017		N.º Rutas	Kms diarios	Alumnos			Coste Curso Total (miles €)	Coste Km diario (€)	Coste alumno mes (€)
				EE-EI-EP	ESO-POST	TOTAL			
HUESCA	Contrato	90	6.873	652	1.463	2.115	1.986	1,81	94
	Convenio	97	9.546	517	635	1.152	2.445	1,60	212
	Reserva	29	156	2	1.145	1.147	821		72
	Integrada	8	602	80	83	163	195	2,02	119
	Totales	224	17.177	1.251	3.326	4.577	5.446	1,98	119
TERUEL	Contrato	67	6.982	259	1.080	1.339	1.789	1,60	134
	Convenio	5	372	18	9	27	88		327
	Reserva	13	1.347	0	340	340	328	1,52	96
	Integrada	25	3.414	13	677	690	814	1,49	118
	Totales	110	12.114	290	2.106	2.396	3.019	1,56	126
ZARAGOZA	Contrato	181	14.456	994	3.558	4.552	4.412	1,91	97
	Reserva	52	3.612	0	2.109	2.109	1.260	2,18	60
	Totales	233	18.068	994	5.667	6.661	5.672	1,96	85
TOTALES		567	47.359	2.535	11.099	13.634	14.137	1,87	104

(1) El coste/km no puede calcularse porque el campo «km/ruta» no se ha cumplimentado en todas las rutas.

Del análisis de costes por alumnos se desprenden las siguientes conclusiones:

- La media de coste/alumno mensual en los dos cursos analizados se sitúa en los 100 €.
- El coste/alumno mensual en el caso de las rutas gestionadas mediante convenios con las Comarcas es desproporcionado. En los convenios con las Comarcas de Huesca (Alto Gállego, Jacetania, Ribagorza y Sobrarbe) es entre un 50%-100% más caro y las comarcas de Teruel (Maestrazgo y Cuencas Mineras) el coste por alumno se multiplica por 3.
- El coste/alumno mensual más económico se consigue con la reserva de plazas (alrededor de 60 €/mes en Zaragoza, 70 €/mes en Huesca y 100 €/mes en Teruel).

Resultados de la fiscalización:*1) Reserva de plazas (2,5 millones de euros/curso escolar):*

En relación con el incumplimiento, detectado en el informe de fiscalización del ejercicio anterior, sobre la falta de emisión de un informe favorable de los departamentos competentes en materia de transporte y educación que justifique la contratación directa de plazas reservadas a escolares en rutas de transporte público regular de viajeros, se ha comprobado que ha sido subsanado. En todos expedientes analizados se ha emitido el correspondiente informe económico que, mediante un análisis coste-beneficio, concluye que la contratación directa de plazas reservadas es la solución óptima frente a la licitación del servicio.

2) Contratos de transporte (8 millones de euros/curso escolar):

Se han fiscalizado los expedientes de contratación para la prestación del servicio de transporte escolar de los cursos 2016/17 a 2019/20 gestionados por cada uno de los servicios provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel. Los principales incumplimientos detectados han sido los siguientes:

- En todos los casos se ha utilizado el procedimiento de urgencia en la tramitación de estos expedientes, sin concurrir las circunstancias del art. 112 del TRLCSP.

La principal característica de este contrato es la prestación recurrente del servicio de transporte escolar. Por lo tanto, el inicio de su tramitación debe producirse con la suficiente antelación para que, al inicio del curso escolar, los contratos estén debidamente formalizados.

- En las tres provincias el servicio comenzó a prestarse sin haberse formalizado el contrato. El curso escolar se inicia los días 08 y 12 de septiembre. Sin embargo, a esa fecha el expediente de contratación está aún en fase de tramitación, con lo que se incumple el art. 165.5 del TRLCSP que dispone «... no podrá iniciarse la ejecución del contrato sin su previa formalización...».
- En la tramitación del expediente de contratación del Servicio provincial de Teruel se omitieron las fases esenciales de fiscalización previa de la adjudicación y de la formalización.
- En el expediente del Servicio Provincial de Zaragoza, con fecha 3 de noviembre 2016 la mesa de contratación propone el desistimiento del procedimiento de contratación por error en el PCAP. La mesa entiende que los criterios «menor consumo del combustible» y «menor antigüedad de los vehículos» deberían haber sido clasificados como criterios subjetivos y no como criterios objetivos de valoración automática.

Esta decisión supuso la adjudicación directa del contrato a los que habían resultado clasificados en primer lugar en el procedimiento fallido y la formalización «verbal» de todos los contratos de rutas escolares de la provincia de Zaragoza. A mayor abundamiento, esta situación se mantiene para el curso siguiente 2017-2018. A la fecha de finalización de los trabajos de campo (noviembre/2017) no se había iniciado el procedimiento de contratación del transporte escolar para los cursos 2017/2018 a 2019-2020, según se recogía en los pliegos originales.

El gasto incorrectamente facturado por los incumplimientos señalados anteriormente fue convalidado a Consejo de Gobierno por los siguientes importes y motivos:

- miles de euros en el Servicio Provincial de Zaragoza: 100% del gasto de septiembre a diciembre de 2016, por incumplimiento del art. 165.5 TRLCSP y la contratación directa prescindiendo total y absolutamente del procedimiento de contratación.
- 689 miles de euros en el Servicio Provincial de Teruel: 100% del gasto de septiembre a diciembre, por incumplimiento del art. 165.5 TRLCSP y la omisión de fiscalización previa.
- 532 miles de euros en el Servicio Provincial de Huesca: gasto hasta la formalización de los contratos en octubre/noviembre por incumplimiento del art. 165.5 TRLCSP.

6.4. FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL SALUD

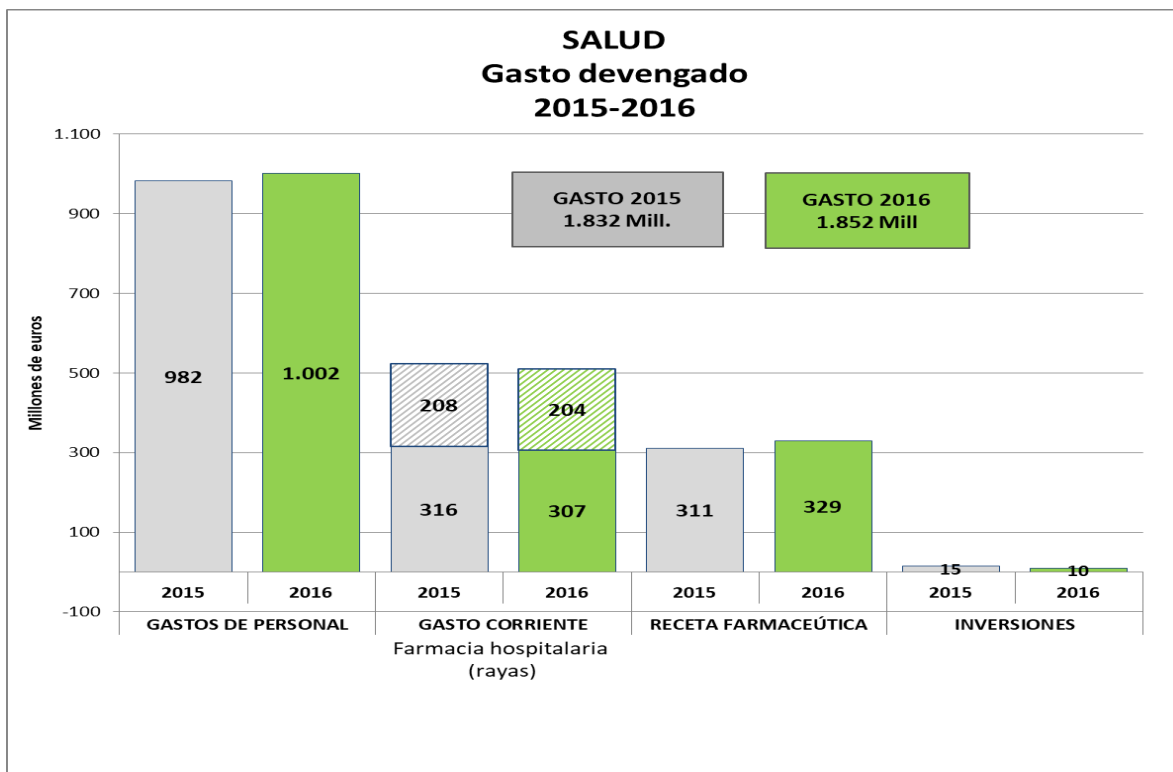
El gasto total devengado en 2016 por el Salud ascendió a 1.852 millones de euros (una vez ajustados los saldos pendientes en la cuenta 409 al cierre de los ejercicios 2015 y 2016). El incremento en gasto devengado fue de 20 millones de euros (1 % más que en 2015).

En el gráfico siguiente se muestra el gasto devengado en los ejercicios 2015 y 2016 de forma comparativa:

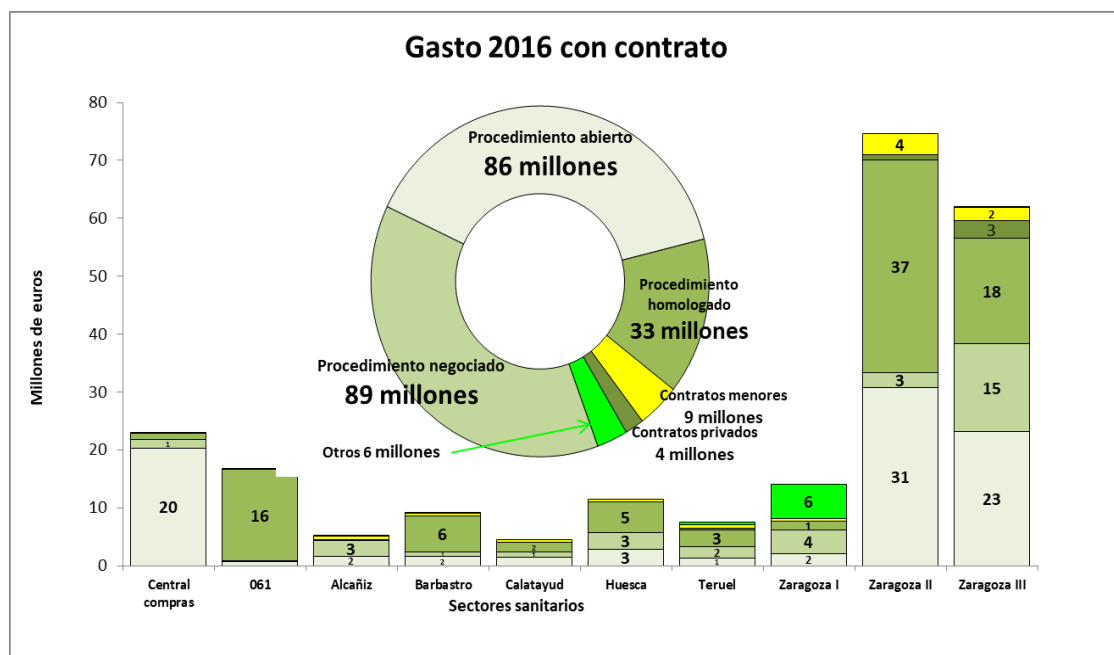
- El principal volumen de gasto es el gasto de personal, que 2016 alcanzó 1.002 millones de euros y representa el 54 % del gasto total (ver análisis específico en apartado 5.1.2).
- El gasto farmacéutico en 2016 ascendió a 533 millones de euros, de los cuales 204 millones de euros corresponde a la farmacia hospitalaria (contabilizados en el capítulo 2 del presupuesto de gastos del Salud)

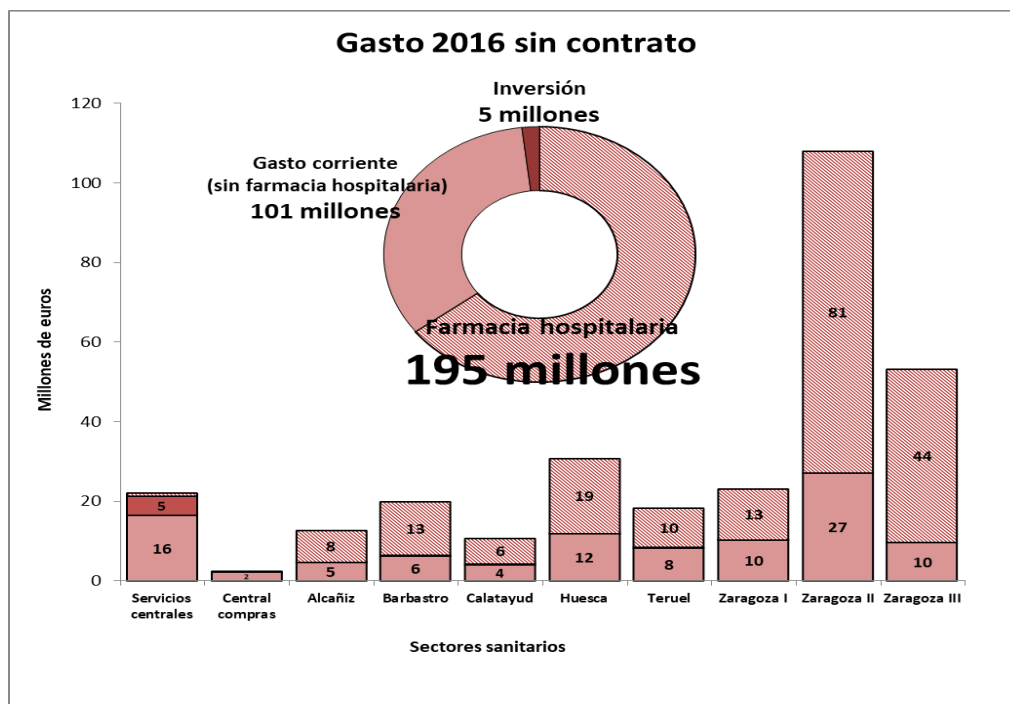
y 329 millones de euros corresponde al gasto en receta farmacéutica (medicamentos suministrados en oficinas de farmacia gestionados con los colegios profesionales provinciales, que se contabilizan en el capítulo 4 del presupuesto de gastos del Salud).

- Además, se gastaron 307 millones de euros en otros gastos corrientes (resto capítulo 2) y 10 millones en inversiones (capítulo 6).



A partir del registro de facturas se han obtenido los siguientes gráficos que ilustran el volumen de gasto del Salud que está respaldado, a priori, por un expediente de contratación (según si las facturas estén asociadas o no a un código de contrato). De los 521 millones de euros de gasto en capítulos 2 y 6, sólo el 43 % figura, a priori, amparado por un contrato y el 57 % restante se contrataría de «forma directa», siendo el gasto principal el gasto en farmacia hospitalaria.





En el cuadro siguiente se resumen los datos anteriores:

Gasto 2016 (cap. 2 + 6)	CON contrato	SIN contrato	TOTAL
Farmacia hospitalaria	9	195	204
Resto cap. 2 + 6	211	106	317
TOTAL	220	301	521

Como hemos visto en los gráficos anteriores el volumen de gasto irregular «sin contrato» alcanza el 57 %. No obstante, este porcentaje se reduce al 30 %, si descontamos el gasto farmacéutico «exclusivo» (que representa el 81 % de la compra total de medicamentos) y cuyo procedimiento de contratación es singular.

La insuficiencia presupuestaria que viene arrastrando el Salud en los últimos años ha desvirtuado completamente la gestión presupuestaria:

- El gasto «sin contrato» se imputa a presupuesto mediante un documento ADO conforme se dispone de crédito en la partida presupuestaria correspondiente (previamente se contabiliza en la cuenta 409).
- Sin embargo, en el caso del gasto «con contrato», para ajustar el expediente de contratación a lo dispuesto en el art. 50 del TRLHCA, se genera un documento contable de retención del crédito para atender el gasto del contrato, que se anula posteriormente para eliminar la limitación presupuestaria que supone la retención. Conforme se reciben las facturas posteriores y se dispone de crédito adecuado y suficiente se genera el documento contable ADO. Por lo tanto, los documentos contables que se incorporan al expediente de contratación son una mera formalidad para continuar la tramitación del expediente.

Los trabajos de fiscalización sobre contratación pública en el Salud se han centrado en:

Farmacia hospitalaria (204 millones de euros de gasto en 2016):

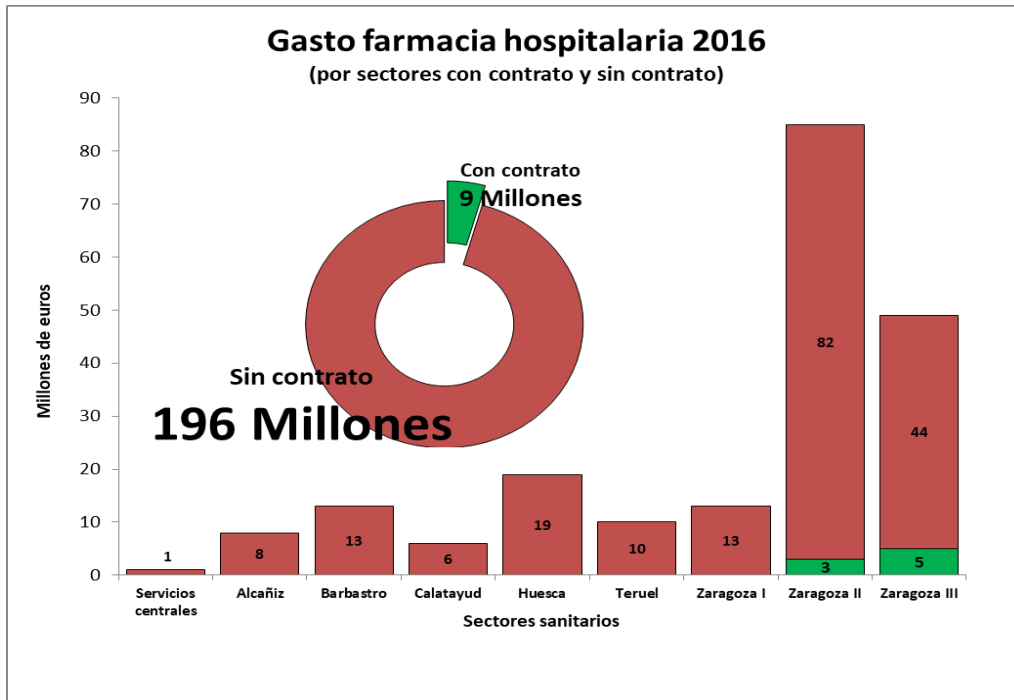
- o Seguimiento de las incidencias detectadas en la fiscalización del ejercicio anterior sobre la contratación de medicamentos. Se ha seleccionado una muestra de los 100 medicamentos con mayor gasto en 2016 (141 millones de euros, que representan el 70 % del gasto total en farmacia hospitalaria y son facturados por 33 laboratorios).
- o Análisis de los 6 expedientes de contratos formalizados por el Salud en 2016 cuyo valor estimado de contrato superaba 2,5 millones de euros (anexo 8).

Implantes (37 millones de euros de gasto en 2016):

- análisis de la contratación y de una muestra de expedientes (ver apartado 6.4.2).

6.4.1. Farmacia hospitalaria

Como hemos señalado anteriormente, el 96 % del gasto farmacéutico hospitalario se contrata de forma directa (196 millones de euros «sin expediente de contratación»).



Son varias las razones apuntadas por el Salud para justificar la contratación directa:

- El principio de libertad de prescripción médica
- La existencia de un precio oficial de referencia publicado por la Agencia Española de Medicamentos y productos sanitarios, que determina el límite máximo del precio de cada especialidad.
- La adhesión por parte de la CA a los acuerdos marco del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingesa) para la selección de suministradores de medicamentos y otros productos sanitarios de forma centralizada para varias Comunidades Autónomas y organismos de la Administración del Estado. El 8 de abril de 2015 el Gobierno de Aragón acordó la adhesión al sistema de adquisición centralizada estatal de medicamentos y productos sanitarios.
- La adhesión del Salud a los acuerdos a nivel nacional realizados con algunos laboratorios a través la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos (fundamentalmente, los medicamentos para tratar la hepatitis C crónica), que han supuesto una reducción muy importante en el coste de adquisición sobre el precio oficial desde 2015.

Esta adhesión es obligatoria para poder acceder al compartimento del FLA. En consecuencia, el 31 de mayo de 2016 el Gobierno de Aragón aprobó la adhesión al instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario de las CCAA creado por el art. 113 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, así como cumplir con lo previsto en el Título VII «Transparencia y sostenibilidad del gasto sanitario» de dicha Ley.

De acuerdo con el art. 114, cuando una CA se haya adherido a este instrumento, la variación interanual del gasto farmacéutico, tanto hospitalario como en productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas no podrá ser superior a la tasa de referencia del crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. Para ello se faculta a los Consejeros de Hacienda y Administración pública y de Sanidad para firmar la firma del Protocolo de colaboración ente la AGE y Farmaindustria de 4 de noviembre de 2015.

En el caso de la CA, el gasto farmacéutico hospitalario se ha reducido un 1,9 % (de 208 a 204 millones de euros), aunque principalmente por el efecto de la contabilización de los abonos de la hepatitis C en 2016, cuyo consumo principal fue en 2015, como se explica más adelante.

6.4.1.1. Publicidad y transparencia del gasto en farmacia hospitalaria

Se han comparado el contenido del Registro de Contratos y del Portal de Transparencia con los proveedores de farmacia hospitalaria con el siguiente resultado:

- *Información del Registro de contratos:* de los 204 millones de euros de gasto en farmacia hospitalaria sólo se han comunicado a la Cámara de Cuentas 17 contratos cuyo importe de adjudicación fue de 14 millones de euros (el importe ejecutado en 2016 relativo a estos contratos ha sido de 5 millones de euros). Estos mismos contratos son los únicos que aparecen publicados en el portal de transparencia.
- *Información sobre menores en el portal de transparencia:* Sólo se han identificado contratos menores publicados en el portal de 6 proveedores de farmacia hospitalaria por importe de 45 miles de euros.

En consecuencia, se mantiene en 2016 el incumplimiento generalizado de las obligaciones legales de publicidad y transparencia en materia de gasto farmacéutico. No consta ninguna información sobre el volumen de contratación directa de 196 millones de euros, a excepción de la información sobre contratos menores del portal de transparencia (45 miles de euros).

6.4.1.2. Procedimiento de contratación

Para analizar el gasto en farmacia hospitalaria, se solicitó al Salud la relación de las 100 especialidades farmacéuticas que suponen un mayor importe dentro del gasto farmacéutico hospitalario en el ejercicio 2016, que alcanzan un total de 140,72 millones de euros, que supone 70 % del gasto farmacéutico hospitalario de 2016 y se concentra en la facturación de 33 laboratorios (ver detalle en anexo 10).

En el cuadro siguiente se resume la información facilitada por el Salud:

TIPO DE CONTRATO	MEDICAMENTOS EXCLUSIVOS		MEDICAMENTOS NO EXCLUSIVOS		TOTALES	
	Número de Medicam.	Importe 2016 (miles €)	Número de Medicam.	Importe 2016 (miles €)	Número de Medicam.	Importe 2016 (miles €)
A.M. INGESA	35	53.318	3	9.644	38	62.962
Acuerdos Minist. (hepatitis C)	4	15.330	0	0	4	15.330
A.M. Aragón	0	0	1	855	1	855
Contratación directa	44	45.718	13	15.861	57	61.579
TOTAL	83	114.366	17	26.360	100	140.726
Porcentaje	83%	81%	17%	19%	100%	100%

Del cuadro anterior se desprende que de las 100 especialidades analizadas, 83 son exclusivos cuyo importe totaliza 114 millones de euros y las 17 restantes no lo son.

Todos estos suministros superan el umbral del contrato menor (18.000 €) y, por lo tanto, debería haberse tramitado previamente el correspondiente expediente de contratación, tal como exige el art. 109 TRLCSP, a iniciativa del órgano de contratación, motivando la necesidad del contrato y justificando adecuadamente la elección del procedimiento. Según este artículo, en la documentación preparatoria del expediente se dejará constancia «con precisión» de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con el contrato.

- Adhesión a los A.M de Ingesa (63 millones de euros) y otros acuerdos (15 millones de euros): Del análisis del registro de contratos, se comprueba que sólo el sector III tramita el correspondiente expediente de contratación hasta la formalización de los contratos derivados (3 contratos por importe de 2,8 millones de euros).
- Contratación directa (62 millones de euros): Del importe analizado, 46 millones de euros corresponde a productos exclusivos de laboratorio que solo se podían adquirir a un único proveedor, por lo que hubiera estado plenamente justificado que estos contratos se hubiesen adjudicado directamente mediante procedimiento negociado, al amparo del artículo 170 d) del TRLCSP que permite aplicar este procedimiento «cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado».

El Salud ha realizado, a solicitud de la Cámara de Cuentas, un informe en el que se justifica la exclusividad de los medicamentos y en los que las posibilidades de mejora de las condiciones económicas a través de los procedimientos administrativos de licitación existentes son prácticamente nulas al no existir competencia.

En el caso de las adquisiciones directas no exclusivas (13 medicamentos por importe de 16 millones de euros), el Salud justifica en su informe la dificultad de conseguir competencia real o bien la aparición de un genérico o biosimilar a lo largo del ejercicio 2016.

No obstante, para la utilización del procedimiento excepcional del art. 170 d) TRLCSP no es suficiente una simple declaración del órgano de contratación sobre la exclusividad de los productos. Se exige, como recordó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su Recomendación 1/2016, relativa a la utilización del procedimiento negociado, «la constatación y acreditación clara e irrefutable de que concurre una situación de exclusividad», de la que debe quedar constancia expresa en el expediente de contratación, incorporando los documentos acreditativos de que el adjudicatario del contrato de suministro es el único capaz de realizar las prestaciones objeto del mismo, que no pueden ser emitidos por la propia empresa interesada.

Frente a este criterio, se debe recordar que facilitar la concurrencia no es la única finalidad de la regulación de la contratación del sector público. El TRLCSP establece en su primer artículo que el fin de esta es garantizar no solo que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, sino también la publicidad y transparencia de los procedimientos y asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. Por lo tanto, la tramitación de estos contratos, que no figuran en el listado de negocios y contratos excluidos del ámbito de aplicación del TRLCSP, debió haberse ajustado a las normas contenidas en dicho texto legal, independientemente de que no existiera competencia de mercado para estos productos. En concreto, el Salud debió haber observado la normas que se refieren a la publicidad y transparencia de los contratos y al uso eficiente de los fondos destinados a la adquisición de estos productos mediante una adecuada definición previa de las necesidades a satisfacer y la tramitación de los correspondientes expedientes y procedimientos.

6.4.1.3. Análisis de los procedimientos de adquisición de medicamentos en otras CCAA

Como ya se ha señalado en este apartado, salvo en el caso de la adhesión a los convenios o acuerdos descritos en el apartado anterior, la compra de medicamentos farmacéuticos no se contrata mediante los procedimientos determinados en la Ley de contratos del Sector Público. Por los gestores se informa que tal incumplimiento de debe a varias causas:

- Tratarse de suministros relativos a materiales de proveedor único propietario de la patente, por lo que entiende que la posición dominante del proveedor altera competencia y hace ineficaz la publicidad y la concurrencia.
- Los precios a los que se llegan mediante acuerdo son confidenciales, hecho que entra en colisión con la publicidad de los procedimientos de la LCSP
- Los precios son altamente variables en el tiempo.

Se ha comprobado que las causas descritas, que evidentemente son las mismas en todo el territorio nacional, no impiden en otras CA seguir los procedimientos adecuados. De la revisión efectuada por la Cámara de Cuentas de las respectivas plataformas de contratación de las CCAA se concluye que todas las CCAA publicitan contratos de adquisición de medicamentos excepto Aragón, Navarra, Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla-La Mancha.

La Cámara de Cuentas ha comparado los precios de adquisición en el Salud con los obtenidos por Comunidad Autónoma de Cataluña mediante procedimientos sujetos a publicidad y concurrencia de la normativa sobre contratación. La prueba ha sido realizada sobre las 49 especialidades más significativas del TOP 100, para lo cual se ha consultado en el Perfil de Contratante de la CA de Cataluña si se había publicado contratos que tuviesen como objeto la adquisición de medicamentos, verificándolo a través de búsquedas por el principio activo de la especialidad que es lo que constituye el objeto del contrato. Se ha comprobado lo siguiente:

- a) De las 49 especialidades comprobadas (105 millones de euros de los 140 millones analizados en este apartado), 22 de ellas han sido objeto de un contrato de suministro mediante procedimientos sujetos a la legislación contractual y se ha podido conocer el precio unitario de licitación y adjudicación.
- b) De las 22 especialidades analizadas (que suman un total de 49 millones de euros de gasto farmacéutico en 2016), en 15 de ellas se obtuvo un precio similar al pagado por el Salud (entorno al +/-1% de varia-

ción). En tres especialidades la CA de Cataluña obtuvo un precio inferior al pagado por el Salud (un 2,4% inferior) lo que supuso al Salud el pago de 192 miles de euros más. Por último, en cuatro especialidades el Salud adquirió a un precio más económico que el pagado por la CA de Cataluña, lo que se tradujo en unas economías de 592 miles de euros (-4,8 %).

Extrapolando los precios de adjudicación de la CA de Cataluña en esas mismas especialidades se obtiene que el Salud ha obtenido un ahorro de 473 miles de euros respecto a los precios de los contratos publicados (un 0,97% menos), como consecuencia de la compensación que se produce entre las variaciones positivas y negativas observadas.

6.4.1.4. Análisis del precio medio pagado por especialidad en 2015

Se ha comprobado que la totalidad de los medicamentos analizados son adquiridos por un precio sensiblemente inferior al precio oficial de referencia publicado (un 18 % inferior de media en los 100 medicamentos analizados).

Conviene destacar, no obstante, que el coste medio de adquisición de los 4 medicamentos para el tratamiento de la Hepatitis C ha sido de media un 64 % inferior al precio oficial, debido a los abonos contabilizados como consecuencia de que estos tratamientos tienen un precio fijado por acuerdo entre el Ministerio de Sanidad y los laboratorios de aplicación para todas las adquisiciones que se realicen en todo el territorio nacional.

Del análisis de los 100 medicamentos de mayor volumen, 30 especialidades tienen un precio con un descuento entre el 20%-40%. Las restantes 66 especialidades tienen un precio inferior que varía entre el 0,48%-20%.

La principal incidencia detectada en el análisis de los precios medios ha sido que la información facilitada por el SAS no es exacta por varios motivos, lo que supone una limitación al alcance de nuestro trabajo de auditoría:

- La compra de producto farmacéutico se gestiona a través de un programa informático específico (Farmatools) distinto del utilizado para el suministro y adquisición del resto de bienes y servicios (SERPA). Los datos contables sobre compra de producto farmacéutico no han podido ser conciliados con la información que suministra la aplicación de gestión. La diferencia entre el gasto de compra de medicamento según contabilidad y según Farmatools asciende a 6 millones de euros, que se concentra en los siguientes proveedores:

LABORATORIO FARMACÉUTICO	S/FARMATOOLS	S/CONTABILIDAD			DIFERENCIA	
		Facturas	Abonos	NETO	Importe	%
NOVARTIS FARMACEUTICA S.A.	16.033	16.887	-87	16.800	767	5%
JANSSEN CILAG S.A.	17.016	16.711	-239	16.472	-544	-3%
GILEAD SCIENCES, S.L.	19.182	22.247	-7.874	14.373	-4.809	-25%
PFIZER GEP S.L.	12.374	3.613	-375	3.238	1.510	12%
PFIZER, S.L.U.		11.139	-493	10.646		
BRISTOL-MYERS SQUIBB, S.A.U	5.728	5.956	-1.120	4.836	-892	-16%
BIOGEN SPAIN, S.L.U.	3.683	4.084		4.084	401	11%
LILLY S.A.	2.976	3.862	-6	3.857	881	30%
TOTAL	76.993	84.500	-10.193	74.307	-2.686	

Nota: El resto de proveedores las diferencias son inferiores al 5%.

- No todos los centros hospitalarios actúan de forma homogénea para actualizar los precios de los medicamentos en Farmatools. Especialmente complejo es el seguimiento de los precios de los medicamentos de la hepatitis C, que refleja desviaciones de precios entre centros hospitalarios de hasta el 70 %. Esto es debido a que sólo algunos centros van actualizando el precio del medicamento conforme se van superando los tramos fijados por el Ministerio que van reduciendo el precio del tratamiento (caso de la hepatitis C).
- Finalmente, en los ejercicios 2015 y 2016 se ha producido un problema de corte de operaciones, ya que la mayor parte de los abonos correspondientes a los consumos de medicamentos de 2015 se han contabilizado en 2016, que los proveedores han ido compensando con los suministros que se facturan con posterioridad.

Por lo tanto, el precio medio que ofrece la aplicación Farmatools es un precio «aproximado», pero no el precio medio real de compra del ejercicio 2016.

6.4.1.5. Ahorro potencial por adquisición de especialidades a precios mínimos

En la adquisición de las especialidades de farmacia hospitalaria, cada centro sanitario es autónomo en las decisiones relativas a la adquisición, almacenaje y distribución de las especialidades farmacéuticas que cada uno considere necesaria para el correcto funcionamiento de los servicios que ofrecen a los ciudadanos.

Por ello, cada uno de los centros hospitalarios acude al mercado en momentos temporales distintos para la adquisición de cantidades diferentes en función de sus necesidades. Esta circunstancia provoca que la respuesta del mercado sea diferente a la hora de fijar los precios de las materias que se pretendan adquirir.

Se han analizado las 44 especialidades que su coste de adquisición supera el millón de euros en el ejercicio 2016, tomando de cada una de ellas el precio mínimo de adquisición durante el ejercicio por cualquiera de los centros hospitalarios (sólo para los de mayor volumen). Se ha proyectado el importe que habría supuesto el coste de la adquisición de todas las unidades de cada una de las especialidades a dicho precio mínimo. Posteriormente se ha calculado la diferencia entre el coste proyectado y el realmente pagado, obteniéndose el «ahorro potencial» que se hubiese obtenido de haberse adquirido la totalidad de las especialidades al mejor precio. El resultado se muestra por hospitales en el siguiente cuadro:

HOSPITAL	COMPRAS TOTALES (miles €)	AHORRO PO- TENCIAL (miles €)	% AHORRO/ COMPRAS TOTALES
HOSPITAL CLINICO UNIVERSITARIO	24.336,8	965,6	3,97%
HOSPITAL DE ALCAÑIZ	3.804,9	417,4	10,97%
HOSPITAL DE BARBASTRO	7.040,1	609,0	8,65%
HOSPITAL DE CALATAYUD	2.845,3	339,8	11,94%
HOSPITAL DE JACA	441,7	15,7	3,55%
HOSPITAL MIGUEL SERVET	37.471,1	1.920,3	5,12%
HOSPITAL OBISPO POLANCO	4.971,9	816,8	16,43%
HOSPITAL ROYO VILLANOVA	8.000,5	1.833,6	22,92%
HOSPITAL SAN JORGE DE HUESCA	11.023,7	1.500,3	13,61%
TOTALES	99.936,0	8.418,5	8,42%

El escenario presenta un «ahorro potencial» de 8,4 millones de euros, que de media supondría una economía del 8,4 % sobre el gasto total en esos mismos artículos. Este resultado pone en evidencia que el sistema autónomo de adquisición de medicamentos por centro sanitario supone una pérdida de las economías de escala que se obtienen de la adquisición de mayor número de unidades por los centros sanitarios grandes.

No obstante, el cálculo anterior está distorsionado fundamentalmente por las diferencias entre los precios de los medicamentos para el tratamiento de la Hepatitis C en cada centro hospitalario. Como se ha señalado en el apartado anterior los hospitales no han seguido un criterio homogéneo para actualizar los precios conforme se van superando los tramos fijados ni para reflejar los abonos por consumo, lo que ha supuesto una limitación al alcance de auditoría.

Para los 4 medicamentos de la Hepatitis C (cuyo gasto en 2016 según Farmatools ascendió a 15,3 millones de euros) se calculan unas diferencias de costes de 4,7 millones de euros, que no se debe a una mejor gestión de las compras, puesto que estos medicamentos tienen un precio fijado por Ingesa. No se han podido conciliar los datos de coste con contabilidad ni los datos sobre consumo de envases con los comunicados al Ministerio de Sanidad.

6.4.1.6. Análisis de las regularizaciones de existencias

A partir de los datos de la aplicación informática Farmatools, se ha obtenido información sobre las regularizaciones de stocks de existencias registradas en dicha aplicación. Los resultados obtenidos se resumen en la tabla siguiente:

Sector	Hospital Atención Especializada	Compras		Regularizaciones (en valor absoluto) frente a compras		Ajuste inventario (miles de euros)
		Unidades (miles)	Importe (miles euros)	% unidades	% Importe	
Zaragoza I	Hospital Royo Villanova	2.764	13.307	Sin datos		1
	Hospital. Ntra. Sra. de Gracia	1.362	1.664	0,75%	0,12%	
Zaragoza II	Hospital Miguel Servet	12.803	83.881	1,04%	0,64%	(201)
Zaragoza III	H.C.U. Lozano Blesa	7.174	46.785	1,83%	0,64%	(7)
Huesca	Hospital San Jorge	1.906	17.760	Sin datos		(4)
	Hospital Prov. Sagrado Corazón de Jesús	1.437	480	0,41%	0,25%	
	Hospital Prov. de Jaca	337	879	0,82%	0,13%	
Teruel	Hospital Prov. San José	2.219	439	1,17%	1,26%	-
	Hospital Obispo Polanco	1.418	9.632	5,79%	1,11%	(26)
	Hospital Psiquiátrico San Juan de Dios	383	113	1,57%	0,75%	-
Alcañiz	Hospital de Alcañiz	1.146	7.644	2,52%	0,78%	(14)
Calatayud	Hospital Ernest Lluch	1.312	5.837	0,66%	0,34%	(4)
Barbastro	Hospital de Barbastro	1.795	14.001	Sin datos		
TOTAL		36.055	202.422	1,21%	0,51%	(255)

En 2016 el volumen de regularizaciones en valor absoluto (acumuladas las positivas y negativas) no es significativo. Representa el 1,21 % de las unidades adquiridas y el 0,51% del importe de las compras en farmacia hospitalaria. El valor neto de las regularizaciones efectuadas asciende a -255 miles de euros (0,13 % del importe de compras).

Las causas de las regularizaciones son diversas: error humano al registrar entradas y salidas, donación a otros hospitales, cambio de marcas, entre otras. En numerosos casos no se indica la causa, destacando la baja de 7 unidades de Alemtuzumab 12mg por importe de 47.844,7€.

Los servicios de farmacia indican que no se realizan recuentos globales de existencias al cierre del ejercicio, aunque se realizan recuentos parciales en los almacenes en los que se encuentran los medicamentos de mayor impacto (dejando constancia en el acta correspondiente). También se realizan recuentos físicos cuando se detectan discrepancias entre el stock real y el que figura en el sistema informático. En estos casos no elaboran actas.

La debilidad más significativa de control que reconoce el propio gestor es la dispensación de los medicamentos sin ningún sistema de lectura de código de barras, data matriz o similar que permita la dispensación inequívoca del medicamento.

6.4.2. Contratación de prótesis e implantes

Dentro del área de contratación pública se ha realizado un trabajo especial sobre el gasto en implantes, de acuerdo con lo dispuesto en las Directrices Técnicas aprobadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas el 21 de septiembre de 2017.

En 2016, el gasto en implantes ascendió a 37 millones de euros. Sin embargo, la ejecución presupuestaria del ejercicio recoge unas ORN de 51 millones de euros, como consecuencia de la regularización presupuestaria del gasto registrado en la cuenta 409 al cierre de 2015.

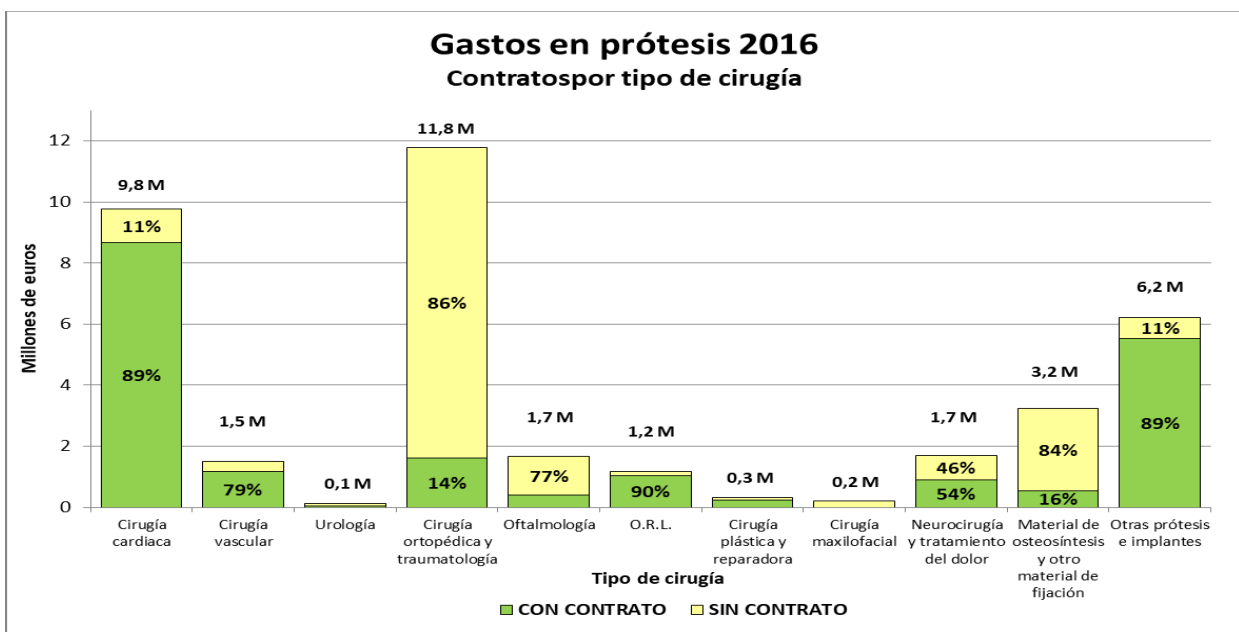
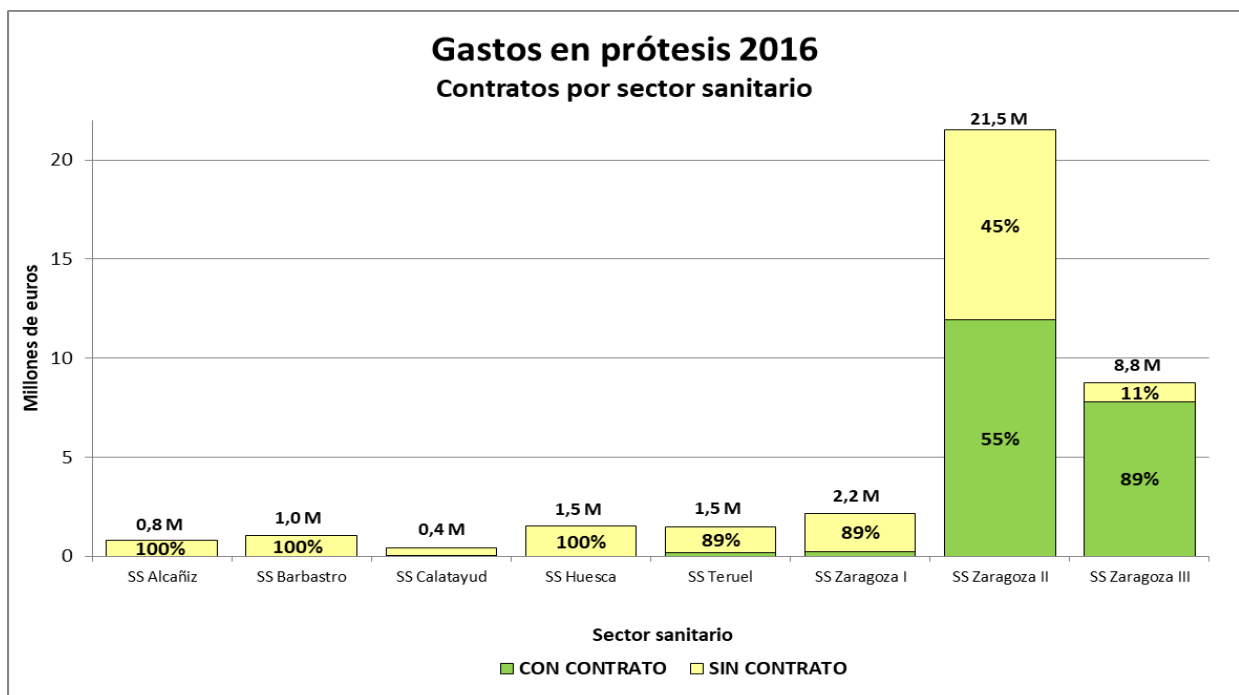
Del análisis de la facturación de 2016, se desprende que el 46 % del gasto en implantes (17 millones de euros) carece de soporte contractual:

- Por sectores, excepto los sectores II y III, en el resto se observa un incumplimiento generalizado de la normativa contractual en el 90-100 % de gasto en implantes. En el sector II las compras «directas» representan el 45 % del volumen contratado por este sector (10 millones de euros). En el sector III las compras sin so-

porte contractual solo representan el 11 % (1 millón de euros). En el anexo 9 se incluye el detalle de las compras con y sin contrato por sectores y familia de implantes.

- Por cirugías, los que mejor cumplen con la normativa de contratación pública son Otorrinolaringología (O.R.L. 90%), Cirugía Cardíaca y otras prótesis (89 %) y cirugía vascular (79 %). El mayor incumplimiento se localiza en Cirugía traumatólogica, Oftalmología y osteosíntesis. Por volumen de contratación, es en cirugía ortopédica donde deberían centrarse los esfuerzos para adecuar las compras a la normativa contractual, teniendo en cuenta los contratos centralizados licitados por INGESA.
- El grado de concentración de las compras de implantes es elevado. En general, cada material es suministrado por un único proveedor (ocasionalmente, dos proveedores). El 74 % de las compras se realizan a 11 proveedores que totalizan 27,7 millones de euros. Estos proveedores facturan al Salud entre 1 millón y 5,7 millones de euros cada uno.

En los gráficos siguientes se representa el volumen de compras de implantes por sectores sanitarios y por tipos de cirugía, distinguiendo entre el gasto amparado por contrato (color verde) de las compras directas «sin contrato» (color amarillo):



Para fiscalizar el gasto en implantes se han realizado los siguientes trabajos:

- Análisis de los expedientes de contratación para una muestra de 20 materiales (que representan el 20 % del gasto en implantes).
- Revisión del procedimiento de compra de 5 tipos de implantes en el Hospital Clínico y en el Hospital Miguel Servet.

6.4.2.1. Análisis de una muestra de contratos de implantes

Se han seleccionado los 20 materiales que representan el mayor volumen de gasto en implantes en 2016 con los siguientes objetivos:

- Análisis de las diferencias de precio entre las compras «con contrato» y «sin contrato».
- Análisis de los expedientes de contratación de las compras «con contrato» para concluir sobre la sujeción a la normativa de contratos.
- Análisis de los tipos de contrato y procedimientos de adjudicación.

Cirugía	Material	Texto breve	CON CONTRATO (miles €)	SIN CONTRATO (miles €)	TOTAL (miles €)
O.R.L. (Otorrinolaringología)	22260	SET IMPL. COCLEAR MULTICANAL CARCASA TI	767		767
Cirugía cardíaca	13506	DEFIBRIL TRICAMERAL BAT LAR IS1/DF4/IS4	753		753
	4177	DEFIBRILAD. UNICAMERAL ALTA ENERGIA DF4	647		647
	34250	DEFIBRILADOR AU-TOM.IMPLANTAB.SUBCUTANEO	548	20	568
	15975	MARCAP.DDDRP.IS-1.B/M;CLS;CAC.	314	89	403
	4675	DEFIBRIL BICAMERAL COMP RESONAN IS1 DF4	295		295
	30124	MARCAP. DDDR IS-1 BIPOLAR BICAMERAL MRI	238	50	288
	16015	MARCAP.VDD(R)O;IS-1.B/M.;CAC;ACELERO MET	270	9	279
	38544	DISPOSITIVO IMPLANTABLE SUBCUT ARRITMIAS	135	133	268
	40054	DEFIBRILADOR UNICAMERAL COM RESON DF1	234		233
	38540	DEFIBR TRICAMERAL RED.DESC. IS4/DF1/IS1	222		222
	16020	MARCAP.VDD(R)O;IS-1;B/M;SENSOR ACEL.CCV	129	83	212
	28577	PROT. VALVULAR AORTICA 29 MM	297	99	396
	15974	MARCAP.DDDRO; IS-1.B/M; CAC	322	11	333
Cirugía ortopédica y traumatológica	18355	PTR C tibial CTD C/vástago C/QLL T:3	34	304	338
	23239	NEUROESTIMULADOR IMPLANT. RECARGABLE RM	114	115	229
Neurocirugía	38861	NEUROESTIMULADOR IMPLANTAB NO RECAR D.P	301		301
Material osteosíntesis	13938	CLAVO GAMMA TROC. TITAN. 11 MM. Y 125°	85	145	230
	11867	LIO A-HB, CP, PL, MB, M+AS, 6 MM B	165	315	480
Oftalmología	11870	LIO-P A-HB, CP, PL, MB, MF ASF, FA, 6 MM	30	391	421
TOTAL MUESTRA ANALIZADA			5.899	1.765	7.664
% sobre gasto implantes 2016			29 %	10 %	20 %

Las principales incidencias han sido las siguientes:

De la revisión de la facturación de los 20 materiales seleccionados, se comprueba que en 9 de ellos no existen diferencias entre los precios unitarios de las compras «con contrato» y «sin contrato». En los otros 11 materiales se han identificado diferencias en los precios unitarios facturados que evidencian que la compra directa ha resultado de media un 10 % más cara que las compras amparadas por un procedimiento contractual (en algunos casos las diferencias llegan casi al 40%). Se detallan a continuación las diferencias de los 11 materiales:

MATERIAL	TOTAL GASTO 2016 (€)	CON CONTRATO		SIN CONTRATO		DESVIACIONES		Cálculo sobrecoste (€)
		Precio ud. (€)	Unidades	Precio ud. (€)	Unidades	Diferencia precio ud. (€)	%	
11867	480.429	128,98	1.281	121,00	2.605	-7,98	-6,19%	-20.790
11870	421.060	89,51	334	117,47	3.330	27,95	31,23 %	93.079
15975	403.322	2.750,00	114	2.994,08	30	244,08	8,88%	7.322
15974	333.048	2.420,00	133	2.797,00	4	377,00	15,58 %	1.508
16015	279.120	2.304,64	117	2.369,33	4	64,68	2,81%	259
13938	229.802	430,05	198	477,40	303	47,35	11,01 %	14.347
23239	229.185	19.057,50	6	19.140,00	6	82,50	0,43%	495
16020	211.615	2.299,00	56	3.187,36	26	888,36	38,64 %	23.097
30124	288.123	2.409,00	99	2.363,43	21	-45,57	-1,89%	-957
13506	752.831	17.507,70	43	-	-	-	-	-
34250	568.960	18.936,74	29	19.794,50	1	857,76	4,53%	858
TOTAL	4.197.497		2.968.852		1.228.645			119.219

10%

Analizados los 495 contratos formalizados por sectores, se ha comprobado que el sector II consigue mejores precios en los contratos, posiblemente por el mayor volumen contratado (por ejemplo, en los materiales 4177 y 34250 el sector II consigue un 5 % de ahorro respecto del sector III). Por lo tanto, la realización de procedimientos de compra centralizada por artículos permitirían aprovechar las ventajas de las economías de escala.

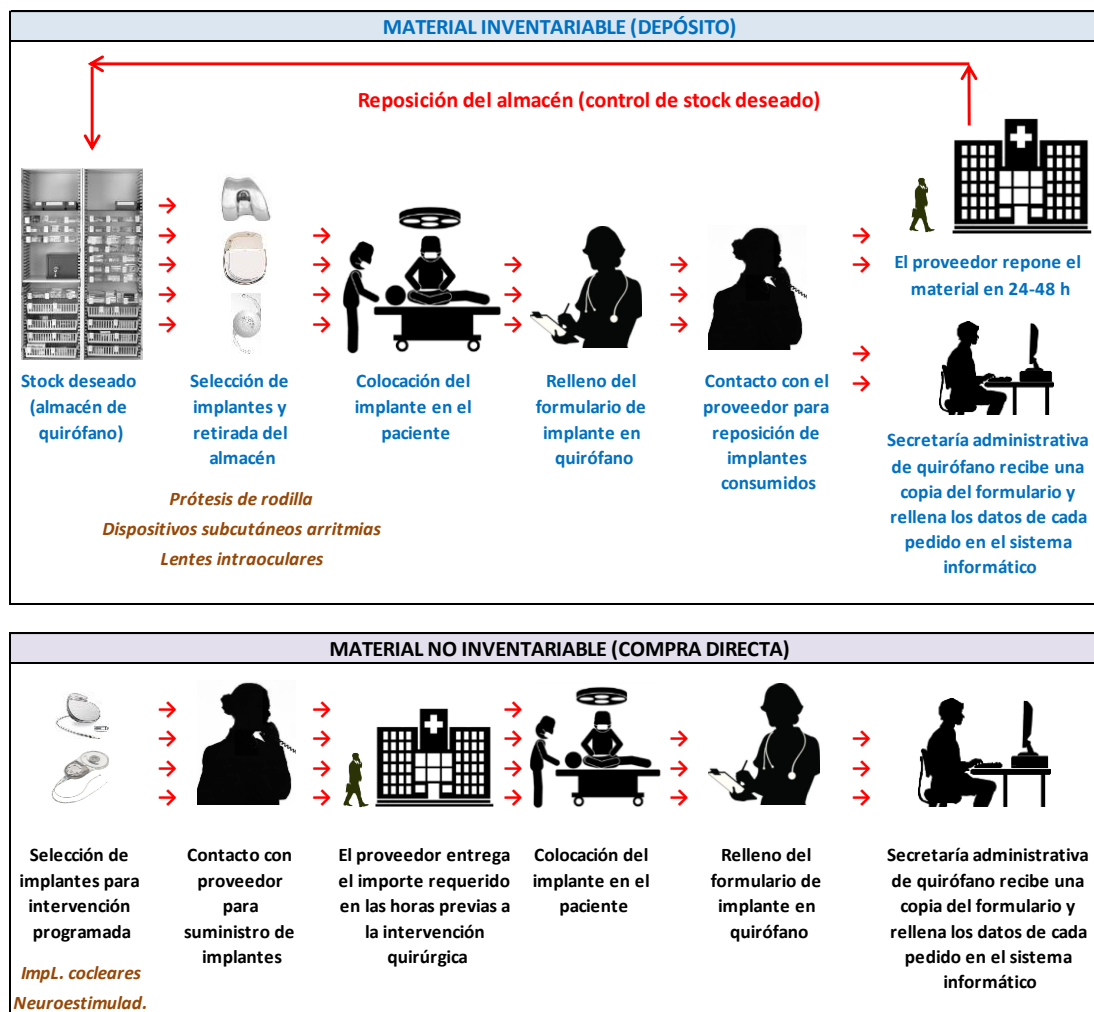
En el material 11867 se observa que el precio unitario del contrato licitado mediante procedimiento abierto (119,9 €/ud) es un 19 % más barato que el precio del procedimiento negociado sin publicidad (138,6 €/ud), ambos con el mismo proveedor.

Se han identificado 4 expedientes (señalados en rojo en el cuadro del anexo 9) en los que se justifica la utilización del procedimiento negociado sin publicidad en la urgencia por la terminación de la vigencia del contrato, en base al supuesto del art. 170.e) en relación con el 173.c) ambos del TRLCSP. La utilización del procedimiento negociado sin publicidad es excepcional y debe ser motivada. No cabe la simple apelación a la urgencia (Resolución del TACRC n.º 34/2016), dado que limita los principios esenciales que deben regir la contratación pública: publicidad, concurrencia y transparencia (art. 1 TRLCSP).

Estos contratos negociados sin publicidad han atendido a las necesidades de suministro durante el período que media entre la finalización de la vigencia de un pedido abierto (contrato) y la entrada en vigor del siguiente, para cubrir los retrasos de tramitación o una inadecuada planificación de las compras.

6.4.2.2. Análisis del procedimiento de compra de implantes

En general, la compra de implantes se realiza mediante el sistema de «depósito», que consiste en que los materiales son propiedad del proveedor pero se encuentran disponibles en los almacenes del Salud hasta que se produce el consumo del mismo mediante el procedimiento quirúrgico correspondiente de implantación al paciente. En el momento en que se certifica desde quirófano el elemento implantado se inicia la orden de pedido al proveedor que procederá a remitir la factura correspondiente y a reponer de nuevo en almacén el material consumido.



De los 20 materiales analizados en el apartado anterior, se han seleccionado 5 materiales (uno por tipo de cirugía) para revisar el procedimiento de cuantificación y constitución del depósito y el procedimiento de compras (desde la intervención quirúrgica hasta la facturación y pago al proveedor).

Las pruebas de procedimiento se han desarrollado en el Hospital Miguel Servet y en el Hospital Clínico (sombreados en el cuadro siguiente), dado que son los principales centros de consumo de implantes para los códigos analizados:

Código material	N.º	Importe (€)	Hospital M.Servet	Hospital Clínico	H. Royo Villanova	Resto
22260 SET. IMPL. COCLEAR MULTINACANL CARACASA TI	31	766.738,50	0%	100%	0%	0%
38544 DISPOSITIVO IMPLANTABLE SUBCUT ARRITMIAS	125	268.125,00	72%	10%	9%	9%
18355 PTR C tibial CTD C/vástago	326	338.758,96	34%	12%	20%	34%
23239 NEUROESTIMULADOR IMPLANT. RECARGABLE RM	12	229.185,00	92%	8%	0%	0%
11870 LIO-P A-HB, CP, PL, MB, MF ASF, FA 6 MM	3.664	421.060,23	36%	4%	20%	39%
TOTAL MUESTRA	4.158	2.023.867,69	43%	33%	9%	15%

Las principales incidencias observadas han sido las siguientes:

- Se han identificado errores de corte de operaciones en fechas cercanas al cierre del ejercicio (intervenciones quirúrgicas que se facturan en enero del año siguiente). Esta diferencia se origina en los implantes almacenables debido a la divergencia de criterio entre el proveedor y el Salud respecto a la fecha de ejecución. Así, mientras que el proveedor emite la correspondiente factura una vez recibido el formulario de implantación y la obligación de reponer el stock, la mayor parte de los centros del Salud (todos a excepción del Hospital Clínico) toman incorrectamente como fecha de ejecución la de reposición del material consumido.

Centro	Intervenciones de 2015 facturados en 2016					
	38544		18355		11870	
	n.º	Importe	n.º	Importe	n.º	Importe
Hospital Clínico					4	0,00
Hospital M. Servet	1	2.145,00	15	15.587,10	20	2.299,80
H. Royo Villanova	1	2.145,00	6	6.234,84		
HUESCA			4	4.156,56	11	1.331,00
TERUEL	1	2.145,00				
ALCAÑIZ			3	3.117,42		
BARBASTRO			1	1.039,14	6	726,00
CALATAYUD			1	1.039,14		
TOTAL	3	6.435,00	30	31.174,20	41	4.356,80

Centro	Implantes de 2016 que han sido facturados en 2017			
	18355		11870	
	n.º	Importe	n.º	Importe
Hospital Clínico			1	121,00
Hospital M. Servet			8	229,98
H. Royo Villanova				
HUESCA	2	2.078,28	14	0,00
TERUEL				
ALCAÑIZ	3	-3.117,42		
BARBASTRO	2	2.078,28		
TOTAL	7	1.039,14	23	350,98

- Se constatan deficiencias de control interno en la incorporación a SERPA de la información que consta en los formularios de las tarjetas de implantación. En concreto:
 - o en la práctica totalidad de los registros hay errores en el número de seguridad social del paciente. En casos aislados, también en el número de historial clínico.
 - o en el 94% de los registros el sistema informático no se identifica correctamente al facultativo que ha intervenido (consta únicamente nombre o primer apellido) y en el 73% se observa que el nombre de un mismo facultativo ha sido grabado de varias formas distintas. Lo mismo sucede en el campo que identifica al jefe de servicio de la unidad hospitalaria.
 - o en un 5,4% de los registros no consta el número de serie de la prótesis implantada.

La debilidad de este sistema de registro se justifica principalmente por tres causas:

- el procedimiento para la cumplimentación de los formularios de implantación por parte del personal de quirófano (una vez terminada la operación) no está debidamente informatizado, lo que obliga a efectuar anotaciones a mano,
- no existe una circular interna que precise al personal de secretaría administrativa de quirófano cómo deben rellenarse los distintos campos clave en SERPA, y

- el sistema informático no impide que determinados campos puedan rellenarse indebidamente (por ejemplo, con símbolos genéricos como un punto, un guion o un asterisco).

Se ha comprobado que todo el personal sanitario de quirófano tiene acceso a los almacenes de los materiales inventariables (11.870, 18.355 y 38.544). Sería recomendable fijar fórmulas de acceso restringido, ya sea mediante llave y/o armarios inteligentes con radiofrecuencia y cerradura electrónica.

El control del stock existente de los tres materiales inventariables (11.870, 18.355 y 38.544) se efectúa por requerimiento al proveedor para que reponga los implantes consumidos, garantizando la existencia del nivel mínimo deseado. Sin embargo, no existen conciliaciones periódicas con los datos del proveedor, ni consta que se concilien las salidas de depósito con el listado de intervenciones quirúrgicas realizadas. Además, los contratos de suministro de implantes no determinan quién es el responsable en caso de pérdida de un implante ni el procedimiento contradictorio que debería arbitrase, en su caso.



CORTES DE ARAGÓN - Palacio de la Aljafería - 50071 Zaragoza
www.cortesaragon.es
Edición electrónica: Cortes de Aragón - Servicio de Publicaciones
Depósito Legal: Z-334-1989 - ISSN: 1137-9219

