



CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA

RESOLUCIÓN de 18 de junio de 2013, de la Intervención General, por la que se publican las conclusiones y recomendaciones de los informes del Tribunal de Cuentas sobre la actividad económica y presupuestaria de la Comunidad de los ejercicios 2008 y 2009. (2013061039)

La Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013, establece en su artículo 37, denominado Transparencia en la ejecución presupuestaria, que la Intervención General publicará en el Diario Oficial de Extremadura y en la página web de la Junta de Extremadura, cuando se reciban los informes anuales que el Tribunal de Cuentas realiza de la actividad económica y presupuestaria de la Comunidad, las conclusiones y recomendaciones de dichos informes.

Con fecha 9 de mayo de 2013 se ha recibido en la Presidencia de la Junta de Extremadura el Informe de Fiscalización de la Universidad de Extremadura de los ejercicios 2008 y 2009, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2013.

Posteriormente, con fecha 7 de junio de 2013, se recibió en la Presidencia de la Junta de Extremadura, el Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Extremadura de los ejercicios 2008 y 2009, que ha sido aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de mayo de 2013.

En uso de la facultad que otorga a la Intervención General el artículo 37 mencionado,

RESUELVO:

Publicar en el Diario Oficial de Extremadura y en la página web de la Junta de Extremadura (Consejería de Economía y Hacienda, Intervención General) las conclusiones y recomendaciones de los informes que el Tribunal de Cuentas ha realizado de la actividad económica y presupuestaria de la Comunidad de los ejercicios 2008 y 2009.

Mérida, a 18 de junio de 2013.

La Interventora General,
CARMEN CABRERA HERRERA



**Informe Anual del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma
de Extremadura de los ejercicios 2008 y 2009.
Conclusiones y Recomendaciones**

**1.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME
APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL
28 DE MAYO DE 2013 (NO INCLUYE UNIVERSIDAD DE
EXTREMADURA).**

III. CONCLUSIONES.

III.1. RENDICIÓN DE CUENTAS.

1. Las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 fueron rendidas a este Tribunal dentro del plazo legalmente previsto (apartado I.4).
2. La Comunidad ha formado las citadas Cuentas en los ejercicios fiscalizados con las cuentas anuales de las entidades que incluyen sus presupuestos en los Generales de la Comunidad Autónoma, en lugar de integrar la totalidad de entidades pertenecientes al sector público autonómico, tal como prevé el artículo 141 de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura (apartado I.4).
3. En ambos ejercicios se incluyen los estados consolidados del sector público administrativo regional y los estados agregados del sector público empresarial y fundacional (apartado I.4).
4. Las cuentas anuales de la Administración General, organismos autónomos, empresas públicas y demás entes integrantes del sector público autonómico correspondientes a los ejercicios fiscalizados, se presentan, con carácter general, de acuerdo a los principios y normas contables definidos en los planes de contabilidad, sin perjuicio de las salvedades y deficiencias expuestas en el presente Informe (apartado I.4).
5. Los organismos autónomos Servicio Extremeño Público de Empleo, Instituto de la Juventud de Extremadura y los entes públicos Servicio Extremeño de Promoción a la Autonomía y Atención a la Dependencia, Instituto de Consumo de Extremadura, Agencia Extremeña de Evaluación Educativa, Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios, y Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo forman y rinden sus cuentas integradas en las de la Administración General de la Comunidad, como servicios presupuestarios de las Consejerías a las que se encuentran adscritos, a pesar de tener personalidad jurídica propia (apartado I.4).



6. Las cuentas anuales de las entidades integrantes del sector público empresarial autonómico se rinden formando parte de las Cuentas Generales correspondientes a ambos ejercicios fiscalizados, excepto las correspondientes a las siguientes sociedades, que fueron rendidas fuera de plazo: Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A., creada en 2009, y los estados anuales de liquidación correspondientes a ambos ejercicios de Fomento y Distribución, S.A., FOMDISA Andalucía, S.A. y Pabellón de Extremadura en la Exposición Universal de Sevilla, S.A.. Por otro lado, no consta la aprobación de las cuentas anuales de 2009 correspondientes a la sociedad Gestión y Estudios Mineros, S.A. (apartado I.4).

7. Respecto al sector fundacional, han sido rendidas fuera del plazo legalmente establecido, las cuentas anuales de las siguientes entidades: Fundación Jóvenes y Deporte y Fundación Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura (ejercicio 2009) y Fundaciones Academia Europea de Yuste, Helga de Alvear, Parque Científico y Tecnológico de Extremadura y Universidad-Sociedad (ejercicios 2008 y 2009). No se han rendido las cuentas anuales de 2008 de la Fundación Jesús Delgado Valhondo ni las correspondientes a 2009 de la Fundación Rafael Ortega Porras (apartado I.4).

8. Formando parte de las correspondientes Cuentas Generales, tan sólo han sido objeto de rendición las cuentas anuales de los consorcios autonómicos Consorcio para la Gestión del Centro de Cirugía de Mínima Invasión y Consorcio para la Gestión del Instituto Tecnológico de Rocas Ornamentales. Las cuentas anuales de los restantes consorcios autonómicos que han tenido actividad en el periodo fiscalizado han sido rendidas fuera de plazo, a excepción de las cuentas anuales de 2009 del Consorcio Museo del Vino, que no han sido rendidas. Además, no consta la aprobación por el órgano competente de las cuentas correspondientes a ambos ejercicios del Patronato de Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida, el cual no ha atendido al requerimiento de rendición de cuentas formulado por este Tribunal el 15 de noviembre de 2011 (apartado I.4).

III.2. ADMINISTRACIÓN GENERAL.

9. Los motivos para la tramitación de un crédito extraordinario en 2009 para la financiación del Servicio Extremeño de Salud, existían con anterioridad a la elaboración del presupuesto, dado el significativo volumen de acreedores pendientes de aplicar a presupuesto que acumulaba esta entidad, por lo que dichos créditos debieron ser objeto de presupuestación inicialmente. Por otra parte, debieron presupuestarse en 2009 los créditos destinados al pago de las obligaciones derivadas de la anulación del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente durante el periodo 1998 a 2005, con vencimiento en el ejercicio 2009. Estas obligaciones surgen de los convenios firmados con las compañías acreedoras de la devolución tributaria, todos ellos con anterioridad a marzo de 2008 y su financiación no depende de la obtención de nuevos ingresos, por lo que no debieron tramitarse a través de ampliaciones de crédito (apartado II.1.1.A.a).



10. Conforme al artículo 70.2.a) de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, se han financiado generaciones de crédito con bajas en otros créditos por importes de 10.854 miles de euros en 2008 y 4.086 miles de euros en 2009, aunque, desde un punto de vista formal, parece más acorde a la naturaleza de la operación la tramitación conjunta de generaciones de ingresos y transferencias, limitando las primeras a los créditos financiados con recursos procedentes de otras Administraciones. Pese a que la financiación de modificaciones presupuestarias realizada con mayores ingresos procede, prácticamente en su totalidad, de compromisos de ingresos que aún no han generado derechos reconocidos, no se ha desarrollado un módulo de compromisos que permita hacer un seguimiento plurianual del gasto financiado con los mismos, cuya implantación estaba prevista por la Orden de la Consejería de la Economía, Industria y Comercio, de 21 de diciembre de 1999, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de Extremadura (apartado II.1.1.A.b).

11. En el ejercicio 2008 culmina la implantación del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHUS) para la gestión de información en materia de personal. No obstante, siguen detectándose incidencias relacionadas principalmente con el retraso en la remisión de los documentos de reconocimiento de obligaciones relativos a la nómina de cada mes, que se presentan con posterioridad a la fecha límite prevista por la regla 68.1 de la Orden de la Consejería de Economía, Industria y Comercio que aprueba la Instrucción de operatoria a seguir en la ejecución del gasto. Asimismo, se viene informando, por las correspondientes Intervenciones delegadas, de retrasos en la documentación correspondiente a incidencias de la nómina, que a su vez motivan la demora en su intervención previa.

El presupuesto de gastos por programas no desarrolla objetivos e indicadores con el suficiente grado de concreción y objetividad, que permita efectuar un análisis en base a ellos de la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las políticas públicas, ni evaluar la incidencia de las modificaciones presupuestarias sobre los objetivos previstos (apartado II.1.1.B).

12. Los derechos presupuestarios reconocidos se encuentran sobrevalorados en 6.767 miles de euros en 2008 y 10.427 miles de euros en 2009 debido a ingresos recaudados en ejercicios anteriores que permanecían registrados en cuentas extrapresupuestarias pendientes de aplicación hasta su imputación. Por el contrario, el registro en cuentas extrapresupuestarias de ingresos de naturaleza presupuestaria realizados en el periodo, determina una infravaloración de derechos presupuestarios por importes de 3.444 miles de euros en 2008 y 9.192 miles de euros en 2009.

Deben minorarse los derechos reconocidos por importes de 50.017 miles de euros en 2008 y 25.009 miles de euros en 2009 debido a la superposición de criterios utilizados para reconocer derechos derivados de los fondos estructurales del programa operativo Extremadura 2007-2013.

Deberían haberse incrementado los derechos reconocidos en el concepto presupuestario de reintegro de operaciones de capital de ejercicios cerrados por importe de 1.004 miles de euros.



La Decisión de la Comisión C (2008) 6881 acuerda la suspensión de pagos del FEDER a España en lo que se refiere a la ayuda correspondiente a las operaciones en las que intervienen los Organismos Intermedios de distintas Comunidades Autónomas, entre las que se encuentra la de Extremadura, como consecuencia de la baja cobertura y el alto índice de error de las verificaciones efectuadas por éstos sobre los gastos certificados en el periodo 2000-2005. Esta circunstancia motiva la escasa recaudación de recursos procedentes de los Fondos Estructurales, determinando que los correspondientes derechos pendientes de cobro de corriente asciendan a 104.644 miles de euros y 213.795 miles de euros, al cierre de los ejercicios 2008 y 2009, respectivamente. Asimismo, esta suspensión determina el bajo grado de ejecución de recursos procedentes de fondos estructurales (FEDER y FSE), en tanto que impide la presentación de certificaciones de gastos y por tanto, recibir las ayudas por la parte cofinanciada de gastos reconocidos y pagados en el periodo fiscalizado.

En el ejercicio 2008, el sistema de financiación de la Comunidad viene establecido por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. En 2009, se reforma dicho sistema, con efectos desde el 1 de enero, mediante Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de julio de 2009, incorporado al ordenamiento jurídico, fundamentalmente, en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre y en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Para la materialización de las transferencias de estos recursos por la Administración estatal a las Autonomías, ambos sistemas se basan en la instrumentación de entregas a cuenta, de acuerdo con las cuantías estimadas en el momento de elaborar los Presupuestos Generales del Estado, estableciendo que para cada ejercicio económico se formalizará una liquidación anual definitiva en un solo acto por la totalidad de los recursos del sistema, una vez conocidos los datos anuales reales. Las liquidaciones definitivas de los recursos del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Extremadura correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, practicadas en 2010 y 2011 por el entonces Ministerio de Economía y Hacienda, reflejan unos saldos acreedores para la Administración regional de 252.350 y 764.378 miles de euros, respectivamente, lo que evidencia que las estimaciones de ingresos fueron significativamente sobrevaloradas por parte del citado Ministerio, mostrando la necesidad de realizar previsiones más prudentes, ya que los anticipos del sistema (realizados en exceso en un 8,65% en 2008 y un 26,33% en 2009) constituyen recursos provisionales con un desfase temporal en su liquidación de dos ejercicios y que, especialmente en una coyuntura económica de crecimiento negativo, pueden coadyuvar a la generación de déficits en presupuestos futuros.

Las deudas generadas por liquidaciones de signo negativo deben ser objeto de registro en contabilidad financiera, en tanto que constituyen un pasivo exigible que irá cancelándose mediante el procedimiento previsto por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, a pesar de lo cual, la correspondiente a la liquidación definitiva de 2008 no ha sido reconocida contablemente en 2010 (apartado II.1.1.C).



13. Los estados del resultado presupuestario que figuran en las Cuentas Generales rendidas arrojan sendos déficits por importes de 236.320 miles de euros en 2008 y 254.282 miles de euros en 2009. Tras computar la variación neta de pasivos financieros, los saldos presupuestarios resultantes son negativos por importes de 63.997 miles de euros en 2008 y 72.962 miles de euros en 2009. La consideración de las deficiencias expuestas en este Informe supondría la reducción de ambas magnitudes por importes de 52.336 miles de euros en 2008 y 26.244 miles de euros en 2009.

El importe de los créditos gastados financiados con remanente de tesorería asciende a 282.668 miles de euros en 2008 y 341.251 miles de euros en 2009. No obstante, la imposibilidad de determinar las desviaciones de financiación de los gastos con financiación afectada, impiden la cuantificación de su efecto sobre la capacidad de financiación de los respectivos ejercicios (apartado II.1.1.D).

14. Durante el periodo fiscalizado entra en vigor un nuevo marco normativo en materia de patrimonio en el ámbito autonómico extremeño constituido por la Ley 2/2008, de 16 de junio de Patrimonio de la Comunidad Autónoma y por el Decreto 118/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General del Inventario del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. A fin de los ejercicios 2008 y 2009 el Inventario del Patrimonio contiene, además de la información habitual relativa a bienes inmuebles y vehículos, la obtenida de los órganos gestores constituidos por las Consejerías, entes y organismos públicos y consorcios, la cual debe figurar como anexos al Inventario conforme prevé el artículo 17 de la Ley 2/2008. Si bien se ha producido en este periodo un significativo avance en la confección de nuevos inventarios, dada la aportación de relaciones separadas por las Consejerías, Organismos Autónomos y algunos consorcios, no consta el envío de estas relaciones por parte de las empresas y fundaciones públicas autonómicas.

Del examen de las variaciones en el Inventario de Bienes Inmuebles puede constatar, como en ejercicios precedentes, la existencia de un gran número de altas y bajas tramitadas por los procedimientos de adquisición o enajenación directa. Si bien en todos los expedientes seleccionados se aporta justificación de la adopción de este procedimiento, fundamentalmente en los casos de escasez de oferta en el mercado, debe acreditarse la imposibilidad de convocatoria previa de un concurso público, al ser éste el procedimiento ordinario previsto por la Ley.

La falta de un inventario completo, pese a los avances experimentados en su confección, así como la ausencia de implantación de una contabilidad patrimonial y de un módulo de inmovilizado que permita la conexión de los registros contables y patrimoniales, condiciona la representatividad de las cifras del balance y de la cuenta del resultado económico-patrimonial en ambos ejercicios (apartado II.1.2.1.A.a).

15. La información correspondiente a inversiones financieras de la memoria de la Administración de la Comunidad Autónoma, relativa a ambos ejercicios, contiene cifras sin actualizar en relación con la inversión en dos empresas públicas y en el porcentaje de participación en una fundación pública.



El sistema de generación de asientos en contabilidad financiera mediante equivalencias directas con la contabilidad presupuestaria, motiva que no se registren en contabilidad los desembolsos pendientes sobre acciones, ni se active el importe de las inversiones realizadas mediante aportaciones no dinerarias.

La Administración de la Comunidad activa la totalidad de sus participaciones en el patrimonio de las fundaciones en las que participa, sin que se limite el registro a aquellas participaciones de las que se derive un derecho sobre el patrimonio de la fundación, atendiendo a las disposiciones legales o estatutarias sobre el destino del patrimonio fundacional en caso de extinción.

Formando parte de sus inversiones financieras, la Comunidad mantiene créditos concedidos de diversa naturaleza sobre los que no consta la existencia de registros completos que permitan delimitar vencimientos e intereses devengados, por lo que sólo tienen reflejo contable los importes efectivamente recaudados por estos créditos, no así los importes pendientes de vencimiento, ni los vencidos y no cobrados (apartado II.1.2.1.A.b).

16. Continúan registrándose como ingresos presupuestarios y devoluciones de ingresos, los cobros y pagos derivados de recursos que no son de titularidad de la Junta de Extremadura y que deben ser objeto de registro en cuentas extrapresupuestarias. La imputación presupuestaria de estos recursos afecta a los conceptos “Aprovechamientos agrícolas y forestales” e “Inspección de automóviles y verificación de accesorios”.

La imputación presupuestaria de los premios de cobranza percibidos por los registradores de la propiedad por la gestión de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Sucesiones y Donaciones, debe recogerse en el presupuesto de gastos, en aplicación del principio de no compensación. La Administración de la Comunidad no contabiliza anulaciones por aplazamientos y fraccionamientos, por lo que las deudas afectadas por estas operaciones permanecen registradas en contabilidad hasta su cobro o cancelación. Asimismo, el sistema de gestión de ingresos en vigor no permite la discriminación contable de las anulaciones por prescripción, insolvencia u otras causas, registrándose todas ellas como anulaciones de liquidaciones propiamente dichas, por lo que no puede determinarse el desglose de las anulaciones registradas en función de sus causas, ni puede realizarse un seguimiento de estas operaciones que permita acreditar que exista un adecuado control sobre los derechos que deban ser dados de baja por los citados motivos.

En el periodo fiscalizado se anulan deudores presupuestarios recaudados en ejercicios anteriores que figuraban registrados por error como pendientes de cobro. Se trata de reintegros por avales ejecutados y por subvenciones concedidas por importes respectivos de 252 miles de euros en 2008 y 625 miles de euros en 2009.



A fin de los citados ejercicios, permanecen pendientes de cobro deudores presupuestarios procedentes de ejercicios anteriores, de antigüedad superior al plazo de prescripción previsto por el artículo 26 de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura. Del examen de las relaciones nominales remitidas por los Servicios Fiscales de Cáceres, Badajoz y Mérida, los importes pendientes de depuración para la determinación de su posible prescripción ascenderían a 12.335 miles de euros en 2008 y 16.555 miles de euros en 2009.

La práctica seguida por la Oficina Liquidadora de Mérida del reconocimiento de los derechos liquidados por el procedimiento de contraído por recaudado, vulnera los principios contables de devengo y de imputación de la transacción, condicionando la representatividad de la liquidación presupuestaria y del remanente de tesorería.

Si bien el método de cálculo de la provisión para insolvencias se considera prudente de cara a la determinación del remanente de tesorería, su ámbito se circunscribe a deudores por conceptos presupuestarios exclusivamente de naturaleza tributaria.

Durante el período fiscalizado se ha producido el incremento de los deudores presupuestarios pendientes de cobro por efecto, principalmente, de dos circunstancias:

- La recaudación del concepto “Impuesto de depósitos sobre entidades de crédito”, que se mantiene en fase ejecutiva sin proceder al cobro en tanto no se resuelva el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, reguladora de este impuesto.
- Las consecuencias de la Decisión de la Comisión C(2008) 6881 que acuerda la suspensión de pagos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional a España por lo que se refiere a la ayuda correspondiente a las operaciones en las que intervienen los Organismos Intermedios de distintas Comunidades Autónomas, entre las que se encuentra la de Extremadura. No obstante, los derechos reconocidos han sido objeto de provisión, por lo que no afectan al remanente de tesorería (apartado II.1.2.1.B.a).

17. Continúa sin registrarse en contabilidad el saldo de la cuenta bancaria “Agricultura y Medio Ambiente. Liquidación de Cámaras Agrarias” que asciende a 291 miles de euros en 2008 y a 279 miles de euros en 2009. La apertura de esta cuenta fue autorizada el 15 de abril de 1998, con la naturaleza de anticipo de caja fija, por lo que el saldo de tesorería registrado en balance en ambos ejercicios está infravalorado en los referidos importes, incidiendo en los estados de tesorería y remanente de tesorería.

Se debe proceder a la reclasificación, en función de su naturaleza, de los saldos de tesorería registrados como cuentas operativas, procediendo, en su caso, a su reclasificación como cuentas restringidas de pagos.

En tanto que no se operen las modificaciones normativas que obliguen a actualizar contablemente los saldos de los habilitados a fin de ejercicio, el importe reflejado en contabilidad al cierre de los correspondientes años no es coincidente con el que se deduce de las cuentas de aquéllos (apartado II.1.2.1.C).



18. El cómputo de los saldos que a fin de los ejercicios fiscalizados permanecen en partidas pendientes de aplicación, pese a tener naturaleza presupuestaria, supone una infravaloración del remanente de tesorería en 3.444 miles de euros en 2008 y 9.192 miles de euros en 2009 (apartado II.1.2.2.B.a.2).

19. La contabilización de los gastos generados por las obligaciones derivadas de la ejecución de los convenios con las compañías eléctricas acreedoras, por las devoluciones del Impuesto sobre instalaciones sobre el medio ambiente, no es acorde con su tratamiento presupuestario, registrándose en la cuenta del resultado económico patrimonial como gastos, en lugar de como menores ingresos (apartado II.1.3).

20. No se ha implantado en la Administración de la Comunidad Autónoma un sistema de gastos con financiación afectada que permita su adecuado seguimiento y la cuantificación de las desviaciones de financiación tanto del ejercicio como acumuladas.

En consecuencia, no puede analizarse la incidencia de estas desviaciones ni sobre el superávit o el déficit de financiación ni sobre el remanente de tesorería afectado. El cálculo correcto de este último resulta especialmente relevante en el periodo fiscalizado, en tanto que el remanente de tesorería aumenta su peso relativo como recurso financiero del presupuesto, ya sea del inicial o de sus modificaciones, sin que pueda evaluarse si se está utilizando el remanente afectado como recurso genérico para la financiación de presupuestos futuros (apartados II.1.1.D. y II.1.4).

21. Las memorias de las Cuentas Generales no incluyen información suficiente sobre la cifra de deudores registrada en balance. Por otro lado, el remanente de tesorería obtenido por la Administración de la Comunidad, según se deduce de las Cuentas Generales rendidas asciende a 424.606 miles de euros y 340.935 miles de euros a fin de los ejercicios 2008 y 2009, respectivamente. La consideración de las deficiencias expuestas en el presente Informe que han sido objeto de cuantificación, supone un incremento del remanente de tesorería contabilizado en 3.110 miles de euros en 2008 y 9.471 miles de euros en 2009 (apartado II.1.4).

22. El Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, acredita para la Comunidad Autónoma de Extremadura una necesidad de financiación de 215.000 miles de euros en 2008. En 2009 se acredita una necesidad de financiación de 338.000 miles de euros, que se reducen hasta los 294.000 miles de euros, una vez descontado el efecto del programa de inversiones productivas. Estas magnitudes suponen una necesidad de financiación en porcentaje del Producto Interior Bruto regional del 1,18% en 2008 y 1,67% en 2009, por lo que se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para ambos ejercicios en el 0,75% del PIB regional.



Como consecuencia del incumplimiento del objetivo de estabilidad para el ejercicio 2008, dentro del plazo previsto en el artículo 8.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se presenta el Plan económico-financiero de reequilibrio de la Comunidad Autónoma de Extremadura y su modificación de 14 de enero de 2010, ambos declarados idóneos por Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22 de marzo y 15 de junio de 2010, respectivamente. Con fecha 23 de diciembre de 2010 se presenta el Plan económico-financiero de reequilibrio correspondiente al periodo 2011-2013, aprobado por el Consejo con fecha de 27 de julio de 2011. El fundamento de este plan responde tanto al déficit en la liquidación de 2009, como al previsto para el presupuesto de 2011, lo que evidencia que las medidas implementadas hasta la fecha han sido insuficientes para restablecer el equilibrio en términos de Contabilidad Nacional. La misma conclusión se obtiene de la comparación de la evolución de las cifras de gastos e ingresos previstas y las realmente obtenidas.

Aunque los planes presentados han sido elaborados en base al contenido mínimo previsto por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, no desglosan la evolución financiera de los entes integrados en el sector Administraciones Públicas, ni cuantifican el efecto que sobre la situación de la Comunidad Autónoma pueda tener el déficit de las entidades del sector público clasificadas fuera del sector Administraciones Públicas.

Por otra parte, el artículo 8.5 de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, establece que “.... Asimismo, la Comunidad Autónoma deberá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera anualmente, antes del fin del primer semestre, un informe sobre el seguimiento y cumplimiento del plan económico-financiero”. No consta a este Tribunal, la elaboración de los preceptivos informes durante los ejercicios 2010 y 2011, por lo que no se ha acreditado el seguimiento, por el citado Consejo, del cumplimiento de los planes en dicho periodo (apartado II.7).

23. El saldo vivo del endeudamiento financiero mantenido por la Administración de la Comunidad al cierre de los ejercicios fiscalizados, corresponde íntegramente a operaciones concertadas a largo plazo y asciende a 954.752 en 2008 y 1.136.072 miles de euros en 2009, importes que determinan incrementos interanuales del 22% y 19%, respectivamente. La deuda formalizada cumple los límites y requisitos previstos en las correspondientes Leyes de Presupuestos y en la Ley 4/2008 de Endeudamiento Extraordinario, así como las previsiones de los respectivos programas anuales de endeudamiento (apartados II.1.2.2.B.b y II.8.1).

24. Como en ejercicios precedentes vuelven a incluirse entre los proyectos con financiación con cargo a recursos del Fondo Complementario los proyectos denominados “Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura”, cuyo objeto es la suscripción de acciones de la ampliación de capital de esta sociedad pública, que no responden a la finalidad inversora prevista en el artículo 6.2 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. En 2009, dio lugar al reconocimiento de obligaciones por un importe de 3.153 miles de euros.



Se mantiene la práctica de sustituir proyectos asignados a los Fondos de Compensación por otros que han tenido una ejecución más elevada. La posibilidad de sustitución de proyectos está prevista en el artículo 7.3 de la citada Ley 22/2001, si bien exige para ello la imposibilidad de ejecución de los correspondientes proyectos por motivos imprevistos, que no se han acreditado. Tampoco consta que tal acreditación se solicite por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda, por lo que se viene permitiendo la sustitución de los mismos con el único objeto de incluir los ejecutados al 100%.

La sustitución de proyectos en función del grado de ejecución, la segregación de proyectos plurianuales en anuales y la ausencia de un sistema de gastos con financiación afectada motivan la imposibilidad de realizar un seguimiento plurianual de la contribución de los Fondos a la financiación de los distintos proyectos, salvo en lo que se refiere a cada uno de los subproyectos anuales que los integran (apartado II.10.3).

25. Con respecto a la contratación administrativa:

- En general, en los contratos examinados, las justificaciones de la necesidad para el Servicio público son excesivamente genéricas e imprecisas, por lo que no pueden considerarse adecuadas a los efectos de lo dispuesto en la normativa.

- En la ejecución de los contratos de obras, se produjeron frecuentes demoras no justificadas, algunas de las cuales ponen de manifiesto una deficiente preparación administrativa de los contratos de obras o son particularmente incongruentes con la circunstancia de haberse adjudicado a licitadores que habían ofertado reducciones de los plazos de ejecución y en atención, entre otras, a dicha circunstancia.

- En las modificaciones de contratos en ejecución examinadas se incluyeron algunas actuaciones con respecto a las cuales no se ha acreditado la existencia de necesidades nuevas o de causas técnicas no susceptibles de previsión al tiempo de prepararse los correspondientes contratos originarios, que pudieran justificarlas a los efectos de los artículos 101.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas / 202 de la Ley de Contratos del Sector Público. A estos efectos, deben resaltarse las deficiencias en las modificaciones efectuadas en los contratos para la rehabilitación de la Casa Grande para colección de Helga de Alvear, y en relación con él la posterior adjudicación del proyecto y obras de adaptación museística y acondicionamiento interior del edificio Fundación Helga de Alvear en Cáceres.

- De las bajas ofertadas en las adjudicaciones de contratos de obras así como de algunas de las modificaciones llevadas a cabo se desprenden deficiencias en la fase de proyección que pudieran encontrarse en el origen de las mismas.

- Los contratos de Gestión de servicios públicos, como el de hemodiálisis, no incluyeron la realización de un estudio económico administrativo del servicio que permitiera conocer el coste esperado del servicio y, por tanto la racionalidad del importe del contrato, ni tampoco el régimen jurídico del servicio, en los términos y con la extensión prevista en el artículo 116 de la Ley de Contratos del Sector Público (apartado II.9).



III.3. ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

26. Las cuentas anuales del Servicio Extremeño Público de Empleo y del Instituto de la Juventud de Extremadura se forman y rinden integradas como un servicio presupuestario adscrito a las Consejerías competentes por razón de la materia, pese a tener personalidad jurídica propia, por lo que el conjunto de su actividad presupuestaria y económico-financiera no es susceptible de análisis individualizado (apartado II.2).

27. Por Ley 3/2009, de 22 de junio, se crea el Instituto de Estadística de Extremadura. Esta entidad no ha dado comienzo a sus actividades en el periodo fiscalizado (apartado II.2).

28. En cumplimiento de lo previsto por la disposición adicional tercera de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura, debe procederse a la aprobación de los estatutos del Instituto del Corcho, la Madera y el Carbón Vegetal y a la modificación de los estatutos del Consejo de la Juventud de Extremadura, adecuándolos al contenido previsto en el Título VI de la citada Ley (apartado II.2).

29. Los resultados presupuestarios obtenidos en 2009 por las entidades Consejo de la Juventud de Extremadura, Instituto del Corcho, la Madera y el Carbón Vegetal e Instituto de la Mujer de Extremadura son negativos por un importe agregado de 2.179 miles de euros, dada la reducción de transferencias realizadas por la Junta de Extremadura, al disponer estas entidades de elevados importes de remanentes de tesorería susceptibles de utilización como fuente financiera de los correspondientes presupuestos (apartado II.2).

30. Tras la implantación del nuevo sistema de información integrado (JARA), en el Servicio Extremeño de Salud vienen produciéndose significativas incidencias en la confección de los estados contables que, a finales del ejercicio 2009, aún no se encontraban resueltas en su totalidad, dando como resultado inconsistencias reiteradas entre los diferentes estados que integran las cuentas rendidas (apartado II.2).

31. Entre las modificaciones de crédito tramitadas debe destacarse un crédito extraordinario en 2008, por importe de 55.000 miles de euros, en el Servicio Extremeño de Salud. Esta modificación debió instrumentarse como una ampliación de crédito del Organismo Autónomo conforme a lo previsto en el artículo 73 de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura (apartado II.2).

32. Pese a la modificación señalada en el punto anterior, destinada a hacer frente a las obligaciones de pagos con proveedores por suministros diversos, el Organismo Autónomo mantenía acreedores pendientes de aplicar a presupuesto por importes de 54.544 miles de euros y 84.294 miles de euros, a fin de 2008 y 2009, respectivamente, cifras que experimentan incrementos adicionales en los dos ejercicios sucesivos.



Esta circunstancia ha supuesto que del total de deudas presentadas por la Comunidad Autónoma en su adhesión al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores previsto por el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, un 72% (164.707 miles de euros) correspondan a deudas del Organismo (apartado II.2).

33. Los controles financieros realizados sobre la actividad del Servicio Extremeño de Salud en los ejercicios 2008 y 2009 ponen de manifiesto:

– La “extraordinaria presencia” de la modalidad de contratos menores que unida al recurso del procedimiento negociado sin publicidad (se ha adjudicado sin procedimiento de licitación un importe de 116.319 miles de euros en 2008 y 122.473 miles de euros en 2009 (un 26,3% y un 25,8% del total adjudicado, respectivamente)) manifiesta una clara tendencia a la utilización de procedimientos que se alejan de los principios generales de la contratación administrativa (especialmente publicidad y concurrencia).

– La contratación de servicios y suministros al margen de lo previsto en la normativa reguladora de la contratación pública, la inadecuada justificación del procedimiento negociado, irregularidades en relación con la justificación de requisitos para contratar, en revisiones de precios, en materia de publicidad contractual y la falta de sometimiento al procedimiento general de la ejecución del gasto público (apartado II.2).

III.4. ENTES PÚBLICOS

34. La Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura, deroga la Ley 10/2004 de creación de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio y dispone la constitución de cinco nuevas entidades públicas autonómicas. Todas ellas se definen como entes públicos sujetos a Derecho administrativo con presupuesto limitativo, con la peculiaridad de que para ninguno de ellos la ley cita expresamente que estén dotados de personalidad jurídica propia (apartado II.3).

35. El tratamiento contable y presupuestario previsto para estas entidades como servicios presupuestarios de la Administración de la Comunidad impide el análisis independiente de su ejecución presupuestaria y situación patrimonial (apartado II.3).

36. Las entidades Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia y Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios vulneran lo previsto en su propia Ley de creación, que prevé la inclusión de sus presupuestos de forma diferenciada en los Generales de la Comunidad (artículos 4.2 y 14.2 respectivamente). Para esta última entidad, la Disposición adicional tercera del Decreto que aprueba sus estatutos contradice lo establecido en dicha Ley, al prever, que el Ente se considere un servicio presupuestario de la Consejería de Educación (apartado II.3).



III.5. EMPRESAS PÚBLICAS

37. El número de empresas y entidades pertenecientes al sector público empresarial de Extremadura aumentó en un 100% en el periodo 2003-2009, y los gastos del personal a su servicio se incrementaron, en el cuatrienio 2006-2009, en un 215%. Por otro lado, el ejercicio social 2008 es el primero en el que el sector público empresarial autonómico queda sometido al régimen previsto por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el nuevo Plan General de Contabilidad. El impacto en el patrimonio neto de estas entidades por la transición a los nuevos criterios contables, cuantificado conforme a la Disposición transitoria cuarta del Real Decreto, asciende a un importe agregado de 18.376 miles de euros, en su mayor parte motivado por la reclasificación de subvenciones no reintegrables que pasan a formar parte del patrimonio neto de estas entidades (apartado II.4).

38. Los resultados obtenidos por el sector público empresarial experimentan un deterioro en el periodo fiscalizado. En 2008 el importe agregado de los resultados obtenidos antes de impuestos asciende a 8.044 miles de euros de pérdidas, ascendiendo éstas a 26.871 miles de euros en 2009 (apartado II.4).

39. La sociedad Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. mantenía su patrimonio neto por debajo de los dos tercios de la cifra de capital social, por lo que debió procederse a la reducción de capital para compensación de pérdidas conforme a lo previsto en el artículo 163 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas (apartado II.4).

40. El endeudamiento con entidades de crédito mantenido por el sector público empresarial extremeño pasa de 2.209 miles de euros a fin de 2007, a 16.422 miles de euros al cierre de 2008. La mayor parte de estas deudas corresponde a préstamos hipotecarios concertados por URVIPEXSA que financian promociones de viviendas de protección oficial y naves industriales (apartado II.4).

41. Con cargo a los presupuestos de la Junta de Extremadura se aportaron en concepto de subvenciones y transferencias corrientes al sector público empresarial, 20.527 miles de euros en 2008 y 25.779 miles de euros, en 2009. Asimismo, las aportaciones en concepto de subvenciones y transferencias de capital ascendieron a 14.749 miles de euros en 2008 y 12.782 miles de euros en 2009. Además, la Junta de Extremadura ha suscrito numerosas encomiendas de gestión con estas empresas instrumentales que han supuesto obligaciones que ascienden a un importe agregado de 100.662 miles de euros en 2008 y 96.729 miles de euros en 2009. No se considera correcta la imputación presupuestaria de estas encomiendas, mayoritariamente realizada con cargo al capítulo de "Inversiones Reales", al ser el objeto de gran parte de aquéllas, gastos de naturaleza corriente (apartado II.4).



42. Las diversas Consejerías de la Junta de Extremadura, así como el Servicio Extremeño Público de Empleo y el Servicio Extremeño de Salud han formalizado, durante el periodo fiscalizado, un gran número de encomiendas de gestión con las empresas públicas autonómicas de forma que, tan sólo las entidades integrantes del Grupo GPEX, mantienen vigentes en el periodo 2008-2009 al menos 152 encomiendas de gestión, que suman un presupuesto total de 246.019 miles de euros (apartado II.4).

43. Por lo que se refiere al régimen jurídico de la encomienda de gestión, la Comunidad Autónoma ha hecho uso de ella con fines genéricos, apartándose de los que resultan propios de la naturaleza de esta figura, constituida por la participación de terceros para la realización de una específica y concreta actuación dentro del ámbito competencial de los órganos administrativos.

En ocasiones, las encomiendas de gestión se han atribuido con tal amplitud que acogen la participación en funciones públicas reservadas, por expresa disposición de la ley, a los funcionarios públicos y, por ello, vedadas a las empresas privadas y a trabajadores. Tal cabe decir de la encomienda para la gestión de Ayudas y subvenciones públicas.

La encomienda de gestión no se configura, en ocasiones como tal, sino como una delegación de funciones, al emplearse como instrumento para resolver problemas de organización. Así se desprende respecto a aquellas cuyo objeto se ha extendido a la realización de gestiones vinculadas, en general, a un concreto programa presupuestario o estratégico, sin precisar, al momento de su formalización, la específica actividad a que ha de limitarse la actuación a desarrollar (apartado II.4).

44. La encomienda de gestión atribuida a los denominados medios propios, carentes de otra actividad económica relevante que no sea la proveniente de los encargos que reciba de la propia administración, con carácter estructural, como elementos de organización administrativa, no se adecúa a las limitaciones constitucionales y legales impuestas al gasto público y a la actividad de los órganos administrativos. Tales limitaciones se concretan en que la programación y ejecución del gasto público responda a los criterios de eficiencia y economía, lo que debe coherenciarse con la exigencia de que la Administración Pública actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Esta circunstancia resulta especialmente relevante cuando la encomienda a los medios propios incide sobre actividades reservadas a la función pública (gestión de expedientes, subvenciones o ayudas), pues su actuación, en un ámbito de gestión privado, resulta menos rigurosa que la exigida a la Administración en orden a garantizar el interés público y la concurrencia de ofertas (apartado II.4).



45. La transmisión por un órgano administrativo de su capacidad de gestionar un programa presupuestario mediante la mera encomienda de gestión a una empresa pública, como se aprecia en diversas de las analizadas, no resulta conforme con la regulación que contiene la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura respecto de las competencias en materia de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos de la Comunidad Autónoma (apartado II.4).

46. Por lo que se refiere al régimen jurídico de las empresas encomendadas y su objeto social, la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura dispone de un Grupo empresarial (GPEX), constituido por 14 Sociedades Mercantiles en 2009, cuyo objeto social principal radica en la ejecución de las encomiendas de gestión que efectúe la Comunidad Autónoma.

La existencia de todas las sociedades filiales, atendido el objeto social de GPEX, no resulta justificada por la duplicidad de organizaciones y el coste de su mantenimiento, sin que se fundamente la necesidad de su creación, y, a mayor abundamiento, sin dotarlas de los medios precisos para realizar las concretas encomiendas que se les atribuyen (apartado II.4).

47. La práctica totalidad de las encomiendas realizadas presentan como justificación por parte de la entidad o el órgano de la Administración encomendante la carencia o insuficiencia de medios humanos y/o técnicos para desarrollar la actividad, en ocasiones por aumento de las competencias atribuidas, en otras por acumulación de tareas, o bien por la falta de los medios apropiados para desarrollar la actividad, unida a la declaración de no conveniencia de ampliación de los medios existentes.

Esta declaración, recogida en todos los convenios firmados, se convierte en una mera expresión formularia que incumple las exigencias de motivación en el caso concreto de las razones de eficacia o de falta de medios técnicos idóneos que hacen necesaria la encomienda (artículos 15 de la LRJAP y PAC y 75 de la Ley de Extremadura 1/2002) y de la exigencia de determinación de la necesidad o conveniencia del método utilizado establecida en el artículo 8.2 de la Ley 4/2005, de Reordenación del Sector Público Extremeño, ya que no se ofrecen datos sobre los medios humanos y/o técnicos disponibles, ni se incorporan los análisis pertinentes que detallen las necesidades efectivas, ni justificación de por qué no resulta conveniente la ampliación de medios. Además, existen multitud de casos en los que, dadas las condiciones de la encomienda, resulta poco justificado que el método utilizado sea necesario o siquiera conveniente (apartado II.4).

48. Los procedimientos seguidos para suscribir Convenios con las empresas del Grupo, mediante los que se formalizan encomiendas diversas, no permiten garantizar ni la capacidad de aquellas para llevarlos a cabo con sus propios medios ni que resulten las más idóneas, desde una perspectiva de eficiencia y economía, para tal fin (apartado II.4).



49. La creación de este grupo empresarial no responde a una necesidad de participar en la actividad económica mercantil, pues no es ese su objeto social, pero sí permite situar parte de la actividad administrativa extramuros del régimen ordinario de derecho administrativo que rige el personal, presupuesto y organización de la Administración Pública (apartado II.4).

50. En los convenios de encomienda se permite a las empresas encomendadas contratar a terceros alguna o todas las fases de la actividad encomendada, lo que se realiza en multitud de ocasiones ante la falta de medios para llevar a cabo dichas actividades. En estos casos, los requisitos de contratación aplicados son menos rigurosos que los que corresponderían al órgano administrativo encomendante, razón que parece motivar muchas de las encomiendas que se realizan, siendo a este respecto particularmente relevante la encomienda de casi 25 millones de euros realizada a CESEX, S.A.U. “para el impulso y gestión de diversas actuaciones en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, cuyo objeto es la gestión, seguimiento, control y evaluación de las actuaciones que se realicen con cargo a los distintos fondos plurirregionales FEDER.

En relación con lo anterior, se ha comprobado que CESEX, que es la sociedad que mayor número de encomiendas de gestión recibe durante los años 2008 y 2009, con un importe total de 63.392 miles de euros, ha procedido a contratar con terceros unos importes que, al menos ascenderían a 29.660 miles de euros en dichos años, sin tener en cuenta otros muchos posibles contratos menores o que no deban ser objeto de licitación o de comunicación a este Tribunal o de envío de información al Diario de la Unión Europea (apartado II.4).

51. Son muy numerosas las encomiendas en que el órgano administrativo encomendante establece la necesidad de un número concreto de personas con sus correspondientes titulaciones que debe poner a disposición la empresa encomendada y de las que, dada su especialización, carece dicha sociedad, por lo que debe proceder a su contratación, siendo los gastos de dicho personal más del 90% del coste de la encomienda. La contratación de dicho personal no ha sido realizada en ocasiones por la empresa encomendada, sino por la empresa matriz, que no recibió ninguna encomienda concreta, procediendo a encargar a una empresa consultora la selección de dicho personal. La selección de personal por las empresas encomendadas está sujeta a normas menos garantistas en cuanto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y transparencia que las propias de las Administraciones públicas, existiendo además el riesgo de que el personal contratado por las mismas acabe convirtiéndose en personal fijo o indefinido si se procede a concatenar contratos temporales con las mismas personas.



En este sentido, debe destacarse a que a finales de 2009 las empresas del Grupo GPEX contaban con un número medio de trabajadores que ascendía a 1.193 y a 1.255 en 2011, con un gasto de personal cada vez más notable (37, 3 millones de euros en 2009 y 38 millones en 2011), no resultando justificado que se alegue la no conveniencia de ampliar los medios humanos en los órganos administrativos encomendados y que, éstos sean contratados por las empresas encomendadas, meramente instrumentales, que no obstante, pertenecen al sector público autonómico (apartado II.4).

52. La empresa GPEX, durante los años 2008 y 2009, contó con acuerdos suscritos con las filiales citadas, en cuya virtud éstas asumen el pago a la matriz de una cantidad en concepto de asesoramiento, en función de un porcentaje sobre el importe de las encomiendas que se le atribuyen.

En líneas generales y a salvo de algunos casos específicos, las cuantías que asume cada una de las compañías filiales en pago por ese asesoramiento asciende al 3% o el 4%, más el IVA, del total del gasto encomendado y ejecutado o importe del presupuesto aprobado y ejecutado de las encomiendas de gestión y/o convenios que la sociedad filial suscriba con la Junta de Extremadura.

El importe de la cifra de negocios de la empresa GPEX se obtiene prácticamente en su integridad de la contraprestación pactada con sus filiales. De éstos, un 93% en 2008 y un 91% en 2009, proceden de la facturación girada por servicios y asesoramiento prestados por la matriz en ejecución de convenios, sin que conste justificación de los concretos servicios prestados por la misma a las sociedades de su grupo. Como consecuencia de esta facturación, GPEX obtuvo un beneficio industrial, prohibido expresamente por la Ley 4/2005, que le obligó a pagar un impuesto de 377 miles de euros, poniendo de relieve una actuación contraria a los principios de economía y eficiencia (apartado II.4).

53. Pese a lo expresamente dispuesto en la Ley 4/2005, a partir de 2008, la financiación de las actividades encomendadas no se realiza en función de las tarifas oficiales, pues las existentes se limitan a recoger el importe de las tarifas de personal, dietas y algún gasto, como el telefónico.

En gran número de ocasiones ni tan siquiera consta se haya acompañado el presupuesto de ejecución que sustituya a las tarifas, en los términos de la Disposición Adicional 6ª de la Ley antes citada, dada la amplitud con que se describe la “actuación material” a realizar, que convierte las encomiendas en encargos generales de realizar cuantas actividades sean necesarias para la consecución de prestaciones genéricas o indeterminadas, de difícil evaluación.

Esta situación impide determinar si la realización de las encomiendas ha resultado más eficiente y económica para la Administración que la contratación directa de terceros por la misma o la ampliación de sus medios, razón última que justificaría la encomienda. En este sentido, la determinación en las encomiendas de un porcentaje general de gastos de administración calculado sobre el presupuesto de las mismas y fijado inicialmente en un 13%, si bien fue reducido después al 6% sin que consten las razones para ello, no resulta coherente con las razones de economía y eficiencia que podrían justificar la encomienda (apartado II.4).

54. En relación con la financiación del gasto de las encomiendas y su aplicación presupuestaria, los diversos controles financieros sobre las empresas del grupo destacan que los importes transferidos por la Junta como anticipos de encomiendas se incorporan al efectivo de las diferentes sociedades sin distinguirlos de los fondos de explotación, por lo que no puede especificarse la parte de ingresos financieros procedentes de los anticipos, que deben afectarse a la financiación de los gastos derivados del correspondiente convenio. Adicionalmente, en ocasiones, con fundamento en las normas de gestión presupuestaria se han incorporado contablemente como inversiones los gastos correspondientes a algunas encomiendas que suponen meramente la percepción de una prestación de servicios por la empresa.

Por otra parte, se ha detectado que, en algunos casos, se ha producido una sobrefinanciación del Grupo GPEX, provocada por la percepción anticipada de cantidades superiores a las finalmente justificadas, lo que ha provocado la reclamación posterior del exceso (apartado II.4).

55. La Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A. suscribió en abril de 2009 un contrato de arrendamiento, a razón de 6 miles de euros mensuales, que fue objeto de resolución anticipada en octubre de 2010, cuya finalidad es la instalación de una de sus filiales, Fomento de la Iniciativa Joven. S.A., sin que se acrediten los motivos que justifican la asunción del correspondiente gasto por la matriz, ni por qué esta última no efectuó el citado negocio jurídico en su propio nombre. Durante el periodo de arrendamiento no se ha dado uso alguno a dichos bienes, no obstante, la documentación existente no justifica ni este extremo, ni las razones que justificaron su resolución anticipada (apartado II.4).

56. Del análisis de la ejecución de las encomiendas seleccionadas en particular se deducen deficiencias en la documentación justificativa del gasto realizado en relación con el desglose de los servicios prestados, acreditación documental de los gastos y pagos realizados y el ajuste de lo realizado a lo presupuestado. Además se han encomendado actividades para las que no constan adecuadamente justificadas las razones de asunción por la administración pública, tales como la formación de altos directivos de las empresas privadas o el pago de viajes de prospección a empresarios dedicados al turismo para que conozcan “in situ” los destinos o productos de sus competidores, sin que en la encomienda se fijen los criterios para la selección de unos y otros (apartado II.4).



57. Las pérdidas del Grupo consolidado Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales ascienden a 14.238 miles de euros en 2008 y 14.114 miles de euros en 2009, obtenidas después de la aplicación a resultados de subvenciones por importes de 18.718 y 15.328 miles de euros, respectivamente, absorbiendo su financiación desde el ejercicio 2006 al 2009 porcentajes superiores al 67% del total de transferencias aportadas por la Junta al sector empresarial autonómico. En consecuencia se hace necesario que en el proceso de reestructuración empresarial iniciado en el sector público, se desarrolle un plan de viabilidad del Grupo que impida que se excedan las previsiones presupuestarias y se comprometa un importe creciente de los presupuestos de la Junta de Extremadura, los cuales por otra parte están sometidos a un proceso de contención plasmado en los correspondientes planes de reequilibrio (apartado II.4).

58. Los resultados de SOFIEX cambian de signo en el periodo fiscalizado pasando de beneficios por importe de 285 miles de euros en 2008 a pérdidas que ascienden a 10.514 miles de euros en 2009, en las que inciden principalmente la evolución de los deterioros en inversiones, cuyo importe acumulado es de 14.456 miles de euros en 2008 y 29.603 miles de euros en 2009. Al respecto y a pesar de lo señalado en sus procedimientos de control interno, durante los ejercicios fiscalizados, SOFIEX ha participado, bien mediante la ampliación de participaciones o mediante la concesión de préstamos, en cinco empresas con problemas de viabilidad económica, declaradas posteriormente en situación concursal (apartado II.4).

59. Como resultados de los controles financieros de la Intervención de la Comunidad Autónoma, se han puesto de manifiesto numerosas incidencias entre las que destacan la ausencia de procedimientos de selección de personal y de contratación de bienes y servicios que respeten los principios que deben regirlos. Por otro lado, no se ha acreditado la realización del control de eficacia sobre el Programa de Actuación, Inversiones y Financiación de la sociedad de Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura, S.A. que exige el artículo 6.3 del Decreto 40/2004, de 5 de abril por el que se aprueba su Reglamento (apartado II.4).

60. Los derechos de uso de las instalaciones cedidas por la Junta de Extremadura a las distintas entidades integrantes del sector público empresarial no están registrados en contabilidad. Esta circunstancia afecta al menos a las sociedades GESPESA, GEBIDEXSA y Fomento de la Iniciativa Joven, S.A. (apartado II.4).

61. Se ha verificado que, en relación con los pactos de desinversión suscritos por la Sociedad Fomento Industrial de Extremadura, S.A. se vienen incumpliendo, en ocasiones, los plazos pactados, lo que da origen o bien a demoras en su ejecución, o a la prórroga de los compromisos previamente pactados (apartado II.4).



III.6. OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

62. Conforme a lo dispuesto por el artículo 82.1 de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, las fundaciones públicas deben elaborar un presupuesto de explotación y un presupuesto de capital que se integrarán en los Presupuestos Generales de la Comunidad. Los primeros presupuestos a los que afecta la citada disposición son los correspondientes a 2008, no obstante, la Ley de Presupuestos del ejercicio sólo incluye los de explotación y capital de las siguientes: Fundación de Relaciones Laborales de Extremadura, Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología de Extremadura (FUNDECYT), Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FUNDESALUD), Fundación Godofredo Ortega Muñoz, Fundación Orquesta de Extremadura y Fundación Centro de Estudios y Cooperación con Iberoamérica. La Ley de Presupuestos de 2009 incluye, además de los correspondientes a las mencionadas entidades, los de la Fundación Jesús Delgado Valhondo (apartado II.5).

63. Se mantiene el desequilibrio patrimonial de las entidades Fundación Academia Europea de Yuste y Fundación Orquesta de Extremadura, que no sólo mantienen fondos propios negativos, sino que siguen presentando sus cuentas con pérdidas, lo que condiciona la continuidad de su actividad a la puesta en marcha de sendos planes de saneamiento –en el periodo fiscalizado sólo se había aprobado el correspondiente a la Fundación Academia Europea de Yuste, el 1 de julio de 2009- (apartado II.5).

64. Han sido aprobadas fuera del plazo previsto por el artículo 25.2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, las cuentas de tres fundaciones públicas autonómicas, en cada uno de los ejercicios fiscalizados (apartado II.5).

65. El endeudamiento financiero agregado de las entidades integrantes del sector público fundacional asciende a 1.419 miles de euros a finales de 2008, elevándose hasta los 1.897 miles de euros a finales de 2009. La autorización por parte del Consejo de Gobierno, prevista por el artículo 120 de Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, es posterior a la concertación de las deudas a corto plazo formalizadas por las siguientes entidades: Fundación Orquesta de Extremadura; FUNDECYT; Fundación Academia Europea de Yuste. Asimismo, la deuda a corto plazo mantenida por la Fundación Orquesta de Extremadura a fin de ejercicio 2009, excedía la autorización de endeudamiento otorgada por el Consejo de Gobierno (apartados II.8.1 y II.5).

66. Las fundaciones FUNDESALUD en 2008 y Fundación Parque Científico y Tecnológico de Extremadura en 2009, habían recibido subvenciones públicas por un importe acumulado superior a 600 miles de euros, por lo que conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Duodécima del Real Decreto 1636/1990, de 20 de diciembre que desarrolla la Ley 19/1988 de auditoría de cuentas, las correspondientes cuentas anuales debieron haber sido objeto de auditoría (apartado I.4).



67. Las Leyes de Presupuestos de los ejercicios fiscalizados sólo incluyen los de explotación y capital de las entidades Consorcio para la Gestión del Centro de Cirugía de Mínima Invasión y Consorcio para la Gestión del Instituto Tecnológico de Rocas Ornamentales. No obstante, todos los Consorcios autonómicos reciben subvenciones de una u otra naturaleza durante el periodo fiscalizado por lo que debieron presentar los correspondientes presupuestos, conforme a lo previsto en el artículo 83.3 de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura. Por otra parte, en contra de lo previsto por el artículo 45 de la citada Ley, no se han incluido en las respectivas Leyes de Presupuestos los correspondientes a los consorcios autonómicos con presupuesto limitativo (Consorcio Extremeño de Información al Consumidor, Consorcio Museo Vostell Malpartida y Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana) (apartado II.6).

68. Las obligaciones reconocidas con cargo a los capítulos de transferencias y subvenciones de los presupuestos de la Junta de Extremadura con destino en los Consorcios públicos autonómicos ascendieron a 11.379 miles de euros en 2008 y 8.136 miles de euros en 2009. Pese a estas aportaciones, los resultados de cuatro de estas entidades en ambos ejercicios han resultado negativos (apartado II.6).

69. De la información disponible se deduce que sólo el Consorcio Ciudad Monumental Histórico Artístico y Arqueológico de Mérida y el Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida mantienen endeudamiento financiero a fin de los ejercicios fiscalizados, ascendiendo a un importe agregado de 813 miles de euros en 2008 y 865 miles de euros en 2009. La deuda viva de este último, concertada en 2006, no contó con la preceptiva autorización por el Consejo de Gobierno (apartado II.6).

70. Durante el periodo fiscalizado se han realizado controles financieros sobre seis fundaciones y cinco consorcios autonómicos. Como resultados de estos controles se han puesto de manifiesto numerosas incidencias, siendo las más significativas las relativas a selección de personal y procedimientos de contratación de bienes y servicios. Con respecto al control sobre la actividad de la entidad Patronato Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida (ejercicios 2008 y 2009), las limitaciones al alcance que señala el control han sido de tal magnitud que han impedido emitir conclusiones sobre ninguna de las áreas analizadas (apartado II.6).

71. Aunque las entidades Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana y Consorcio Museo Vostell Malpartida están sometidas al Plan General de Contabilidad Pública de Extremadura, continúan aplicando el modelo de anexos previsto en la Orden de 23 de noviembre de 1999, de cierre del ejercicio, para entidades que aún no se habían adaptado al Plan, sin que en los ejercicios fiscalizados se hiciese efectiva la adaptación completa al mismo, en virtud de lo previsto en la Instrucción 10.1 de la Orden de cierre del ejercicio 2006 (apartado II.6).



IV. RECOMENDACIONES.

En relación con las actuaciones encaminadas al cumplimiento de las recomendaciones puestas de manifiesto en informes precedentes cabe señalar:

1.- Si bien en el periodo fiscalizado el sector público empresarial mantenía dos empresas con objetos sociales muy similares “Gestión de Bienes de Extremadura, S.A.” y “Fomento de la Industria del Turismo, Ocio y Tiempo Libre, S.A.”, con el consiguiente riesgo de solapamiento de su actividad, la aprobación con posterioridad de la Ley 20/2010, de 28 de diciembre de concentración empresarial pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura ha supuesto la extinción de esta última tras ser absorbida por la sociedad matriz Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A., junto con otras siete sociedades filiales.

2.- Se ha reducido la financiación vía transferencias a los Organismos Autónomos Consejo de la Juventud e Instituto del Corcho, la Madera y el Carbón Vegetal, que disponían de elevados remanentes de tesorería para financiar sus presupuestos.

3.- En relación con el desarrollo de sistemas de información que permitan mejorar la gestión de ingresos y, en consecuencia, la correspondiente información contable, se firmaron por la Consejería de Administración Pública y Hacienda, tres sucesivos convenios de encomiendas de gestión con la empresa pública CESEX, en marzo de 2007, noviembre de 2008 y octubre de 2009, que amparaban el desarrollo de las distintas fases del proyecto integral de gestión de ingresos DEHESA (Desarrollo Estructurado de la Hacienda Extremeña y sus Servicios Administrativos), hasta su definitiva implantación. A 31 de diciembre de 2009, aún no se habían concluido las mismas, siendo el objeto de este último convenio el desarrollo de las fases 3 y 4 “desarrollo, pruebas e implantación del núcleo principal y del resto de funciones”, de un total de 5.

Se exponen a continuación las recomendaciones formuladas en informes precedentes que mantienen su vigencia y, en su caso, las matizaciones en relación con el grado de cumplimiento de estas últimas:

1.- Debería valorarse la modificación de la redacción del artículo 114 de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura en orden a incluir la imputación presupuestaria de las operaciones de endeudamiento a corto plazo por su variación neta, en consonancia con el criterio de imputación recogido en los Principios Contables Públicos y con la propia normativa del Estado.

2.- Debe procederse al desarrollo de los módulos del Sistema de Información Contable correspondientes a gastos con financiación afectada, compromisos de ingresos e inmovilizado, que permitan salvar las limitaciones que la información contable proporciona de las áreas referidas. En este ámbito se está llevando a cabo el desarrollo del sistema integrado de gestión de ingresos, antes mencionado.



3.- Pese a haberse producido avances significativos en la confección de inventarios que integran el Inventario de Patrimonio de la Comunidad Autónoma con la aplicación de la nueva Ley de Patrimonio y su Reglamento, debe completarse la valoración de los distintos inventarios, homogeneizar la confección de los mismos y exigir la remisión de relaciones separadas a las empresas y fundaciones públicas autonómicas. Asimismo, deben implementarse las medidas que permitan la aplicación de una contabilidad patrimonial, así como un mejor control de los bienes cedidos y adscritos y el seguimiento posterior del destino de estos bienes, así como proceder a su registro en los balances de las entidades públicas cesionarias o receptoras de la adscripción.

4.- La verificación del cumplimiento del requisito exigido en el artículo 2.1 de la Ley 3/1997, de 20 de marzo, de extinción de Cámaras Agrarias, según el cual se garantizará la aplicación de sus bienes a fines y servicios de interés general agrario, requiere la implantación de un procedimiento que permita hacer un seguimiento de este extremo.

5.- Debe proporcionarse, acompañando a las correspondientes leyes de presupuestos, la información necesaria para interpretar las dotaciones y previsiones contenidas en los presupuestos en términos de contabilidad nacional, en orden a verificar que los presupuestos aprobados cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria conforme al principio de transparencia.

Asimismo, como resultado de los trabajos de fiscalización referidos al periodo analizado, deben añadirse las siguientes recomendaciones:

6.- La Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura efectúa una delimitación precisa del ámbito subjetivo del sector público autonómico que aconseja su homogenización con la realizada por la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la que no queda delimitado el régimen jurídico aplicable a los entes públicos a los que se refiere su artículo 2.1.d). La citada armonización de textos reguladores se manifiesta además, en relación con la definición de fundaciones integrantes del sector público extremeño, que difiere según se trate de la citada Ley General de Hacienda Pública de Extremadura (artículo 2.1.g) o la posterior Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículo 160.4), siendo el criterio de esta última más amplio en tanto que incluye el supuesto del control mayoritario por parte de la Administración autonómica en sus órganos de gobierno.

7.- Se considera necesaria la modificación de la normativa reguladora de las entidades del sector público autonómico que rinden sus cuentas integradas en las de la Administración de la Comunidad, con el objeto de permitir por parte de las mismas la formación de presupuestos y cuentas independientes. En el caso de los entes creados por la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura, debe clarificarse la naturaleza jurídica de los mismos, como entes públicos con personalidad, presupuestos y cuentas independientes o como órganos con dotación diferenciada, sin personalidad jurídica propia.



8.- Dada la actual estructura de ingresos de la Comunidad que evidencia una significativa dependencia de recursos procedentes de otras Administraciones Públicas, especialmente a través del Fondo de Suficiencia Global y de los Fondos europeos, y ante el riesgo previsible de reducción en el futuro de estos últimos, deben arbitrarse las medidas que permitan adecuar los gastos a realizar en los próximos ejercicios a la recaudación de los recursos de que dispondrá la Comunidad, permitiendo así obtener unos resultados ajustados a los principios de la legislación sobre estabilidad presupuestaria.

9.- Debe procederse a la depuración de los conceptos extrapresupuestarios, especialmente acreedores, que mantienen saldos poco significativos y no presentan movimientos en los últimos ejercicios.

10.- Debe continuarse el proceso de racionalización y reordenación del sector público autonómico iniciado con la Ley 20/2010 de concentración empresarial pública de la Comunidad Autónoma, extendiéndola al resto de entidades integrantes del sector autonómico, con base en criterios de eficiencia y economía en la consecución de los servicios públicos que prestan. Para ello debe considerarse la fusión de todas aquellas entidades con fines y objetivos análogos, evitando el riesgo de solapamientos y duplicidades en su actividad (en particular, como se ha señalado en este Informe, en relación con el Consejo de la Juventud de Extremadura y el Instituto de la Juventud de Extremadura, las sociedades URVIPEXSA, Gestión de infraestructuras Suelo y Vivienda de Extremadura, S.A. y Gestión y Estudios Mineros, S.A.).

11.- En relación con el empleo de las encomiendas de gestión por la Junta de Extremadura, se recomienda:

a) Limitar la utilización de la encomienda de gestión para realizar aquellas actividades concretas y precisas que permitan un mejor desarrollo de las competencias propias de la administración encomendante, evitando su empleo como instrumento para resolver problemas o disfunciones organizativas o presupuestarias de aquella, o para la asignación de encargos genéricos o extensos que impliquen la ejecución de programas presupuestarios globales.

En todo caso debería excluirse del ámbito de la encomienda la prestación de servicios que impliquen, directa o indirectamente, el ejercicio de funciones públicas.

b) Motivar suficientemente todas las encomiendas, incluyendo la adecuada acreditación de la concurrencia de los elementos que justifican su necesidad así como los que acrediten la capacidad para desarrollarla con los medios personales y técnicos de quien resulte encomendada. Adicionalmente, los gastos incurridos en ejecución de las encomiendas deben responder a un uso eficaz, eficiente y económico de los recursos públicos, limitándose a aquellos aspectos estrictamente necesarios para el logro del objeto de las mismas.



c) A fin de clarificar la situación económica financiera derivada de la encomienda, debería procederse a la concreta fijación de las tarifas aplicables a todos y cada uno de los elementos integrantes de la actividad susceptible de encomienda.

12.- Si bien el deterioro de los resultados de las inversiones de SOFIEX se encuentra condicionado por el impacto de la crisis sobre las empresas participadas, cuya anticipación en los planes de inversión previos resultaba difícil de prever, deben extremarse las cautelas en las nuevas participaciones o préstamos a conceder, limitándolos tan sólo a proyectos y sectores con planes de viabilidad realistas, en los que se asegure el buen fin de los fondos públicos destinados a los mismos, atendiendo a criterios de solvencia y viabilidad.

En relación con la contratación administrativa:

13.- Los pliegos de cláusulas administrativas particulares, deberían ser más precisos al establecerse los métodos o formas de asignación de los puntos de los baremos correspondientes a los diferentes criterios de adjudicación, de forma que, coherentemente con los principios de publicidad y transparencia, informadores de la contratación pública, todas las empresas interesadas en las licitaciones puedan preparar y presentar sus ofertas en coherencia con aquellos y, por tanto, con la máxima adaptación a los requerimientos y necesidades específicas de la Administración contratante.

14.- Las gestiones necesarias para la adecuada preparación de los contratos de obras, referentes a la redacción, supervisión y replanteo previo de los proyectos, a la disponibilidad física y jurídica de los terrenos afectados y a la obtención de los correspondientes permisos y licencias, deberían realizarse con mayor eficacia y diligencia, de forma que muchas de las circunstancias que impiden u obstaculizan la ejecución de las obras puedan detectarse con la necesaria antelación y resolverse antes del momento en que las obras deban iniciarse. En particular, cuando las obras vayan a ejecutarse en terrenos en los que, fundadamente pueda preverse la aparición de restos arqueológicos, la Administración debería realizar todas las gestiones necesarias para la obtención de las correspondientes autorizaciones y permisos de los organismos competentes, así como para la valoración de los restos arqueológicos existentes antes de la licitación pública de los correspondientes contratos para que los respectivos proyectos se ajusten a la realidad existente y sean plenamente viables.

15.- En la valoración de los precios de las ofertas deberían primarse las mayores bajas en coherencia con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos, sin perjuicio de la posibilidad de valorar, además, otros aspectos de las ofertas distintos del precio y de la exclusión de ofertas con bajas temerarias, previa audiencia a los licitadores incurso en presunción de temeridad y de acuerdo con las reglas objetivas y acordes con el principio de economía en la gestión de fondos públicos que se establezcan al efecto en los pliegos.



2.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE ABRIL DE 2013 RELATIVO A LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA.

IV. CONCLUSIONES.

1. El Servicio de Control Interno de la Universidad de Extremadura depende orgánica y funcionalmente del Rector, lo que supone una debilidad de control interno aunque tiene reconocida su independencia en ejercicio de sus funciones por las Normas de Ejecución Presupuestaria. Este Servicio está integrado por cuatro personas, y no cuenta con manual de procedimientos, ni planes de actuación, ni dispone de informes o memorias anuales de las actuaciones. Por otro lado, aún no ha sido elaborado el Reglamento que desarrolle las competencias y funciones de la Intervención, según mandato contenido en el artículo 247.3 de los Estatutos de la Universidad de 2003 (apartado III.A).

2. La oferta de plazas de enseñanza de la Universidad para el curso 09/10 fue de 6.630 plazas . Los alumnos que ingresaron fueron 4.572.La satisfacción media de la oferta fue del 69%. Lo que permite concluir que en el curso 2009/10 se produjo un exceso de la oferta docente frente a la demanda de formación universitaria, en todas las ramas del conocimiento con excepción de Ciencias de la Salud (apartado III.C.1 y III.C.2)

3. La evolución de los créditos impartidos revela una reducción del esfuerzo docente del 8% en el conjunto de los últimos cinco cursos, aunque presenta evoluciones positivas en Artes y Humanidades, Ingenierías y Arquitectura y Ciencias sociales y Jurídicas del 14%, 5% y 2%, respectivamente (apartado III.C.3)

4. El número de alumnos matriculados en el curso 2009/10 asciende a 23.222 sin contar a los doctorados. Los alumnos matriculados en la Universidad han disminuido, en los últimos cinco años, un 3%, con reducciones en las Artes y Humanidades, Ciencias e Ingenierías y Arquitectura y aumentado en las de Ciencias de la Salud y Ciencias Sociales y Jurídicas. Los créditos matriculados han disminuido un 19% con reducciones en todas las Ramas (apartado III.C4)

5. Los alumnos graduados en el curso 2009/10 han aumentado un 22% respecto al curso 2005/06, si bien experimentan reducciones las ramas de Artes y Humanidades y Ciencias(apartado III.C.5)

6. Los alumnos teóricos por grupo oscilan entre los 20 de Artes y Humanidades y Ciencias y los 70 de Ciencias Sociales y Jurídicas (apartado III.C.6)



7. En todas las ramas de enseñanza, en los cinco últimos cursos analizados la media de créditos impartidos por profesor equivalente oscila entre 8,09 y 23,98, por lo que es inferior a los 24 créditos anuales exigidos legalmente. Esta dedicación en docencia del profesorado, unida a que la media de alumnos equivalentes por profesor equivalente es de 13 alumnos por profesor, refleja un sobredimensionamiento de dicho profesorado en relación con el número de alumnos existentes (apartados III.C.6 y III.D.1).

8. En el año 2009 los recursos humanos de la Universidad están integrados por 3.130 personas (un 10,2% más que en 2005). De ellos 2.037 corresponden a personal docente e investigador y 1.093 a personal de administración y servicios. En el colectivo PDI la proporción de funcionarios es de un 46%, mientras que en el PAS es de un 39% (apartado III.D).

9. La Universidad de Extremadura ha firmado con la Junta de Extremadura tres convenios, de fecha 23 de mayo de 2007, 17 de julio de 2008 y 30 de abril de 2009, para la financiación del Plan de Jubilaciones Voluntarias para el Personal Docente e Investigador (PDI) funcionario consistentes en abonar al personal perteneciente a los cuerpos docentes universitarios a tiempo completo con derecho a jubilación voluntaria que se acoja al Plan un incentivo económico que compense la diferencia entre las retribuciones brutas ordinarias a la fecha de jubilación voluntaria anticipada (a partir de los 60 años) y el importe de la pensión máxima fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año, con vigencia hasta el uno de octubre siguiente a la fecha en la que el PDI cumpla los 70 años fijados para el acceso a la jubilación forzosa. El pago de dichos incentivos carece de cobertura legal y supone una vulneración de la prohibición establecida en el art. 5 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas de establecer derechos pasivo distintos de los legalmente previstos o ampliar mejorar los mismos (apartado III.D.2).

10. En los ejercicios 2008 y 2009 se acogieron a los planes señalados en la conclusión anterior un total de 44 profesores. El importe pagado por la Universidad en ambos ejercicios correspondiente a los tres planes convocados (2007, 2008 y 2009) fue de 1.552 miles de euros y los compromisos de gastos asumidos para los años 2010 a 2019 ascienden a 9.266 miles de euros, como complemento a los importes correspondientes a clases pasivas (apartado III.D.)

11. Las modificaciones presupuestarias en los ejercicios 2008 y 2009 suponen 42% y casi un 30%, respectivamente , de los créditos iniciales (apartado III.E)

12. La liquidación del presupuesto no ha sido presentada con el nivel de desagregación inicialmente aprobado y la Memoria no incluye todos los documentos previstos en el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura (apartado III.F)



13. Las obligaciones reconocidas ascienden en 2008 a 158 326 miles de euros, un 21% superiores al ejercicio 2007, con un grado de ejecución del 79%. En el ejercicio 2009 las obligaciones reconocidas suponen un importe de 153.697 miles de euros, que representan un grado de ejecución del 74%, con unos remanentes de crédito de 41.746 y 55.175 miles de euros en los ejercicios 2008 y 2009, respectivamente (apartado III.F.1.a)

14. En la ejecución del presupuesto de gastos se imputan al presupuesto del ejercicio 2008 obligaciones devengadas en ejercicios anteriores (fundamentalmente en el ejercicio 2007) por importe de 812 miles de €, mientras que en el ejercicio 2009 se imputan obligaciones principalmente del ejercicio anterior, por importe de 1.366 miles de euros. Por otra parte, se han contabilizado en ejercicios posteriores obligaciones devengadas en 2008 por 1.369 miles de euros (1.361 miles de euros de 2009 y 8 miles de euros en 2010) y obligaciones generadas en 2009 por 1.781 miles de euros (1.780 miles de euros en 2010 y mil euros en 2011). Ninguna está contabilizada en la cuenta de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto.

De lo anterior se deduce la existencia de un procedimiento de traslado en la imputación de determinados gastos de caja ejercicio al siguiente incumpliendo el requisito básico de existencia de crédito en el ejercicio de procedencia y pretendiendo justificar la existencia de financiación mediante un sistema de gastos con financiación afectada genéricos contrarios a su esencia por cuanto carecen de unos recursos presupuestarios concretos que los respalden, sin que pueda garantizarse la existencia de remanente de tesorería que pueda financiar dicha imputación de gastos a un ejercicio distinto al que corresponden. Esta forma habitual de operar pone de manifiesto una inadecuada presupuestación y refleja la falta de capacidad para cumplir en cada año con las obligaciones que deberían ser objeto de reconocimiento en el mismo. Esta práctica supone, asimismo, una inadecuada financiación de las obligaciones de ejercicios anteriores sin garantizar la existencia de remanente de tesorería no afectado y con un procedimiento desprovisto de los controles necesarios que eviten la realización de gastos para los que no exista crédito adecuado y suficiente. En los casos en que existe un procedimiento de control, se ha comprobado que no siempre se reflejan las causas de la no imputación al presupuesto de gastos del ejercicio de procedencia (apartado III.F.1.a)

15. Por lo que se refiere a la variación de las obligaciones y derechos reconocidos en el periodo 2005-2009, cabe indicar que ambas magnitudes han aumentado un 42%. En operaciones corrientes, la variación de los derechos ha sido superior en un 26% al de las obligaciones y en operaciones de capital la variación de obligaciones es superior a la de derechos en un 100% (apartado III.F.3).

16. El resultado presupuestario ha supuesto un superávit de 1.641 miles de euros en el ejercicio 2008 y de 3.695 miles de euros en el ejercicio 2009. El saldo presupuestario obtenido del ejercicio 2008 es el mismo que el resultado presupuestario, mientras que en el ejercicio 2009 difiere en 4.523 miles de euros correspondientes a los pasivos financieros obtenidos.



Como consecuencia de las operaciones reconocidas en ejercicio posteriores y detalladas en el apartado III.F.1.a), las obligaciones reconocidas en los ejercicios 2008 y 2009 están infravaloradas en 557 y 415 miles de euros, respectivamente y, en consecuencia, tanto el resultado como el saldo presupuestario se encuentran sobrevalorados en las mismas cuantías (apartado III.F.4)

17. En el ejercicio 2010 se han financiado modificaciones presupuestarias con remanente de tesorería no afectado por un total de 600 miles de euros, lo que resulta irregular, ya que el remanente no afectado de 2009 ascendería a 348 miles de euros, considerando que se encuentra infravalorado en 108 miles, de manera que no existiría financiación para las citadas modificaciones por un importe de 252 miles de euros (apartado III.F.5).

18 La Universidad no tiene un inventario del inmovilizado en conexión con los saldos del balance, por lo que no se puede concluir sobre su adecuado registro contable. Al no disponer de un subsistema de contabilidad patrimonial tampoco se dotan las amortizaciones anuales correspondientes (apartado III.G.1).

19. El fondo de maniobra mantiene una tendencia creciente en el periodo de 2005 a 2009, alcanzado niveles elevados en este último ejercicio. El importe de la tesorería reflejado en Balance asciende a 20.500 miles de euros a 31 de diciembre de 2009. No obstante de acuerdo con lo manifestado en el apartado G.1.c), se encuentra infravalorada en 5.192 miles de euros. Por tanto la cifra real de tesorería, que ascendería a 25.692 miles de euro, resulta excesiva puesto que supone un 8,3% del balance y superar en tres veces y media las necesidades de pagos a corto plazo (apartado III.G.3)

20. El resultado económico- patrimonial obtenido los ejercicios 2008 y 2009 ha sido positivo en 29.070 y 11.464 miles de euros, respectivamente (apartado III.H).

21. El coste de la universidad en 2009 ha ascendido a 149 millones de euros, de los que 124 corresponden a la enseñanza y 25 a la investigación (apartado III.H.2.a).

22. El índice de cobertura del coste total de la enseñanza por los alumnos (excluida la aportación del Ministerio de Educación en concepto de becas) es del 10,3% (apartado III.H.2.d).

23. El coste medio del crédito impartido en la Universidad en 2009 asciende a 3.903 euros (apartado III.H.2.d).

24. El coste por curso de un alumno equivalente en 2009 oscila entre los 12.065 euros del de Ciencias y los 3.843 euros del de ciencias Sociales y Jurídicas (apartado III.H.2.d).



25. El coste de un graduado oscila en 2009 entre los 16.139 euros de Ciencias Sociales y Jurídicas y los 48.260 euros de Ciencias. En master, el coste en 2009 en Ciencias, es de 60.325 euros y en ciencias sociales y jurídicas de 20.174 euros (apartado III.H.2.d).

26. La universidad de Extremadura participó en la dotación fundacional de la Fundación Alonso Zamora Vicente cuyo fin es conservación de la biblioteca, realizando una asignación nominativa en concepto de subvención en los ejercicios 2008 y 2009 que asciende a 11.540€ cada año. Asimismo participo en la Fundación Universidad Sociedad, a la que realizó una aportación en el ejercicio 2009 de 227.520€ y cuyos fines principales consisten en el impulso y desarrollo del dialogo y la comunicación entre la Universidad de Extremadura y los distintos agentes económicos y sociales y en el fomento de la relación de la Universidad con las empresas a través de practicas que faciliten la formación y la integración de sus titulados y alumnos en el mundo empresarial. Por ultimo, es socia de UNIVEST, Sociedad Gestora de Entidades de capital Riesgo, SA., cuyos socios son diversas universidades españolas o entes dependientes de las mismas así como la Empresa Nacional de Innovación, dependiente del ministerio de Industria , Energía y turismo, y que gestiona un fondo de capital riesgo que tiene como objeto la toma de participaciones temporales en el capital de empresas no financieras para impulsar la creación de empresas promovidas por investigadores universitarios (apartado III.I).

27. En general, las justificaciones de la necesidad para el servicio publico de los contratos de obras examinados o no constan o están redactadas en unos términos excesivamente genéricos e imprecisos, por lo que no pueden considerarse adecuadas a los efectos de los dispuesto en la normativa (apartado III.J.2).

28. En los expedientes de los contratos de obras examinados, la justificación de la elección del concurso o del procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación distintos del precio mas bajo está redactada en unos términos absolutamente genéricos e imprecisos y es igual en todos ellos, sin indicación alguna de las peculiares características de cada una de las obras que pudieran fundamentarlo (apartado III.J.2).

29. La forma o método de valoración de varios criterios de adjudicación no se especificó en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto y, en aquellos casos en que concurrieron varios licitadores, las puntuaciones otorgadas a los mismos carecen de motivación. Las bajas económicas fueron escasamente valoras en los contratos de obras adjudicados en el ejercicio 2008 al otorgarse una reducida ponderación al criterio del precio o al valorarse dichas bajas en función de la baja media en cada una de la s licitaciones y no en función de la mayor baja. Estas actuaciones no son conformes con los principios de publicidad objetividad y transparencia, informadores de la contratación publica, ni con el de economía en la gestión de fondos públicos (apartado III.J.2).



V. RECOMENDACIONES.

En relación con las recomendaciones del informe referente a los ejercicios 2006-2007, debe señalarse que la Universidad no ha vuelto a realizar planes de incentivación de la jubilación voluntaria anticipada a partir de 2010. No obstante continúan vigentes la mayor parte de las recomendaciones realizadas con anterioridad, por lo que se reproducen a continuación con las adaptaciones correspondientes, junto con las procedentes de los resultados de la presente fiscalización:

1. La Universidad debe adaptar sus sistemas informáticos a las necesidades de información previstas en el PGCP.
2. Sería aconsejable que la Universidad procediese a elaborar los estudios pertinentes para la adecuación de los RRHH a las necesidades reales del servicio público que presta.
3. La Universidad debe adecuar su oferta a la demanda social de la enseñanza mediante la asignación eficiente de los recursos docentes, ajustando su capacidad productiva a la realidad de su demanda y de su capacidad financiera.
4. Se debería implantar un sistema de contabilidad analítica que permita determinar los costes de las distintas actividades realizadas por la Universidad, como soporte necesario para la toma de decisiones.
5. La Comunidad Autónoma debe realizar una adecuada planificación presupuestaria que haga posible atender sin dificultad las necesidades de gasto previstas para cada ejercicio corriente, de manera que la liquidación presupuestaria recoja la totalidad de obligaciones y derechos devengados en el ejercicio en cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria.
6. La Universidad debería realizar un análisis de sus necesidades reales de efectivo a lo largo del ejercicio económico para evitar desfases temporales entre los libramientos de fondos con cargo a los presupuesto de la Comunidad Autónoma y su aplicación final por parte de la Universidad, toda vez que la acumulación de fondos líquidos en una entidad que se financia fundamentalmente con fondos públicos no obedece a un utilización óptima de los mismos.
7. En la valoración de los precios de las ofertas deberían primarse las mayores bajas en coherencia con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos, sin perjuicio de la posibilidad de valorar, además, otros aspectos de las ofertas distintos del precio y de la posible exclusión de ofertas con bajas temerarias.



8. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares, deberían especificarse con mas precisión los métodos o formas de valoración de los puntos correspondientes a los diferentes criterios de adjudicación, de forma que, coherentemente con los principios de publicidad y transparencia, informadores de la contratación pública, todas las empresas interesadas en las licitaciones puedan conocerlos para preparar las ofertas en coherencia con sus posibilidades y con los requerimientos y necesidades específicas de la Universidad.

9. En los contratos que se adjudiquen por procedimiento negociado, en los que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178.1 del TRLCSP sea necesario solicitar al menos tres ofertas de empresas capacitadas para realizar el objeto del contrato, deberían adoptarse las medidas oportunas para que esa mínima concurrencia resulte realmente efectiva, a cuyo efecto el órgano de contratación debería considerar un incremento del numero de empresas invitadas a participar, así como la promoción de concurrencia mediante la utilización de medios de difusión abiertos, complementarios a la invitación directa a participar a empresas determinadas, como pueden ser la comunicación a asociaciones empresariales del sector de que se trate, particularmente mediante el anuncio de las convocatorias en el Perfil de Contratante de la Universidad.