



**INFORME ANUAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
EXTREMADURA, EJERCICIO 2019**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal, ha aprobado, en su sesión de 27 de enero de 2022, el Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2019, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y a la Asamblea de Extremadura, así como a la Junta de la citada Comunidad, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	11
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	11
I.3. MARCO NORMATIVO.....	12
I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE	13
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	15
II.1. ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	15
II.2. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	18
II.2.1. Estructura y contenido	18
II.2.2. Plazo	20
II.3. CONTROL INTERNO	22
II.3.1. El control interno atribuido a la IGCA.....	22
II.3.2. Sistemas y procedimientos de control interno.....	26
II.3.3. Sistemas de información.....	35
II.4. CUENTA GENERAL DE LA CAEX.....	38
II.5. CUENTAS ANUALES DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO.....	39
II.5.1. Contabilidad presupuestaria de la Administración General	39
II.5.2. Situación patrimonial. Balance de la Administración General.....	55
II.5.3. Resultado económico-patrimonial de la Administración General.....	75
II.5.4. Memoria de la Administración General	75
II.5.5. Cuentas anuales de OOAA y entes públicos	78
II.6. CUENTAS ANUALES DE EMPRESAS, FUNDACIONES Y CONSORCIOS	84
II.6.1. Cuentas anuales del sector empresarial autonómico.....	84
II.6.2. Cuentas anuales de las fundaciones públicas	94
II.6.3. Cuentas anuales de Consorcios y otras entidades públicas	101
II.7. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	107
II.7.1. Marco normativo.....	107
II.7.2. Ámbito subjetivo. Perímetro de consolidación.....	108
II.7.3. Cumplimiento de los Objetivos.....	109
II.8. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN	113
II.8.1. Personal	113
II.8.2. Medidas contra la morosidad en el sector público.....	130
II.8.3. Transferencias y subvenciones.....	137
II.8.4. Operaciones de crédito y avales.....	151

II.8.5. Gasto sanitario	156
II.8.6. Prestación del servicio de atención residencial a personas mayores	175
II.8.7. El sistema educativo en la CA	180
II.8.8. Igualdad efectiva de mujeres y hombres.....	189
II.8.9. Transparencia y buen gobierno	194
II.8.10. Gestión medioambiental	197
II.8.11. Gestión económico-financiera del sector público empresarial.....	206
II.8.12. Preparación de la implementación, control y seguimiento de los ODS en el ámbito de la CAEX	209
II.9. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL	212
II.9.1. Dotaciones de los Fondos	212
II.9.2. Ejecución presupuestaria de los créditos financiados con cargo a los FCI.....	214
II.9.3. Ejecución presupuestaria de los recursos recibidos con cargo a los FCI	214
II.9.4. Proyectos de inversión financiados por los Fondos	215
II.10. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES.....	218
II.10.1. Informe de Fiscalización 2018	218
II.10.2. Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.....	223
III. CONCLUSIONES	223
IV. RECOMENDACIONES.....	243

ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAPP	Administraciones Públicas
AG	Administración General de la Comunidad Autónoma
AGE	Administración General del Estado
AGENEX	Agencia Extremeña de la Energía
AEXCID	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
A2030	Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
BF	Beneficios fiscales
BSCAEX	Base de Datos de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura
CA/CCAA	Comunidad/es Autónoma/s
CAEX	Comunidad Autónoma de Extremadura
CCMI	Centro de Cirugía de Mínima Invasión
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
CDIEX	Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura
CEIC	Consortio Extremeño de Información al Consumidor
CESEX	Consejo Económico y Social de Extremadura
CEXMA	Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales
CHAP	Consejería de Hacienda y Administración Pública
CICYTEX	Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura
CJEX	Consejo de la Juventud de Extremadura
COMPUTAEX	Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
DA	Disposición adicional
DAGE	Decreto 60/2019, de 21 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de la autonomía de la gestión económica de los centros públicos no universitarios en el ámbito de la CAEX
DF	Disposición final
DG	Dirección General
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DRN	Derechos reconocidos netos
DT	Disposición transitoria
EA	Estatuto de Autonomía
EDAR	Estación/es depuradora/s de aguas residuales
EMAS	Sistema Comunitario de Gestión y Auditorías Medioambientales

ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
EPESEC	Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
FCI	Fondo/s de Compensación Interterritorial
FEISA	Fomento Extremeño de Infraestructuras Industriales, S.A.
FEVAL	Consorcio FEVAL-Institución Ferial de Extremadura
FLA	Fondo de Liquidez Autonómico
FUNDECYT	Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología de Extremadura
FUNDESALUD	Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura
GEBIDEXSA	Gestión de Bienes de Extremadura, S.A.
GESMINESA	Gestión y Estudios Mineros, S.A.
GESPESA	Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A.
GISVESA	Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura, S.A.
GPEX	Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A.
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
IEEX	Instituto de Estadística de Extremadura
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGCA	Intervención General de la Comunidad Autónoma
IJEX	Instituto de la Juventud de Extremadura
IMEX	Instituto de la Mujer de Extremadura
INTROMAC	Consorcio para la Gestión del Instituto Tecnológico de Rocas Ornamentales y Materiales de Construcción
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LAE	Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura
LAMA	Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LEE	Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura
LFCI	Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial
LFE	Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del Registro Contable de Facturas en el sector público
LGAEX	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LH	Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura

LIEX	Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura
LO	Ley Orgánica
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LPAT	Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura
LP	Ley/es de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura
LPAE	Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LSCAE	Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura
LSS	Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
MINHAC	Ministerio de Hacienda
OA/OOAA	Organismo/s autónomo/s
OAR	Organismo/s autónomo/s de recaudación de la/s diputación/es provincial/es
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEP	Oferta/s de Empleo Público
ORN	Obligaciones reconocidas netas
PA	Plan/es de ajuste
PAFESME	Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida
PCESFL	Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos
PCPYMESFL	Plan de Contabilidad de las Pequeñas y Medianas entidades sin fines lucrativos
PEF	Plan/es Económico-Financiero/s
PG	Presupuestos Generales
PGC	Plan General de Contabilidad
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PMP	Periodo medio de pago

PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RCF	Registro/s Contable/s de Facturas
RD	Real Decreto
RD-L	Real Decreto-Ley
RGI	Reglamento General del Inventario del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura
SEPAD	Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia
SES	Servicio Extremeño de Salud
SEXPE	Servicio Extremeño Público de Empleo
SGEIC	Sociedad Gestora de Entidades de Inversión Colectiva
SNS	Sistema Nacional de Salud
SS	Seguridad Social
SOFIEX	Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, S.A.
TRLSC	Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital
UE	Unión Europea
URVIPEXSA	Urbanizaciones y Viviendas de Extremadura, S.A.
VIDEOMED	Fundación de Apoyo al Certamen Internacional Docente de Videocine Médico, Salud y Telemedicina

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro Nº 1. ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO.....	15
Cuadro Nº 2. CIFRAS CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO	17
Cuadro Nº 3. GASTOS DEL RESTO DE ENTIDADES (SECTOR AUTONÓMICO)	17
Cuadro Nº 4. APORTACIONES AL SECTOR PÚBLICO NO ADMINISTRATIVO	18
Cuadro Nº 5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE CONTROL Y AUDITORÍA 2020.....	25
Cuadro Nº 6. ANOTACIÓN DE FACTURAS EN EL REGISTRO CONTABLE	30
Cuadro Nº 7. MODIFICACIONES DE CRÉDITO POR TIPOS MODIFICATIVOS.....	41
Cuadro Nº 8. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO.....	43
Cuadro Nº 9. PRESUPUESTO DE GASTOS. GRADOS DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO	45
Cuadro Nº 10. EVOLUCIÓN IMPORTE OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN PROGRAMAS DE MAYOR PESO PRESUPUESTARIO.....	46
Cuadro Nº 11. INCIDENCIA DE ACREEDORES PENDIENTES DE IMPUTAR SOBRE OBLIGACIONES EN 2019	47
Cuadro Nº 12. PRESUPUESTO DE INGRESOS. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO	48
Cuadro Nº 13. ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LA CAEX	51
Cuadro Nº 14. IMPUESTOS PROPIOS (2018-2019)	52
Cuadro Nº 15. RESULTADO PRESUPUESTARIO Y SALDO PRESUPUESTARIO (2016-2019)	54
Cuadro Nº 16. MODIFICACIONES DEL RESULTADO Y SALDO PRESUPUESTARIO	55
Cuadro Nº 17. BALANCE. EVOLUCIÓN INTERANUAL.....	55
Cuadro Nº 18. INVERSIONES FINANCIERAS PERMANENTES DE LA AG	57
Cuadro Nº 19. DERECHOS PENDIENTES DE COBRO DE PRESUPUESTOS CERRADOS	60
Cuadro Nº 20. SALDO DE LAS CUENTAS DE TESORERÍA EN FUNCIÓN DE SU NATURALEZA	65
Cuadro Nº 21. SALDOS BANCARIOS DE CUENTAS DE LA AG Y DE OOAA QUE NO FORMAN PARTE DE LA TESORERÍA.....	67
Cuadro Nº 22. EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS FONDOS PROPIOS	68
Cuadro Nº 23. EVOLUCIÓN ACREEDORES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO (EJERCICIO 2019).....	69
Cuadro Nº 24. DEUDA VIVA Y PESO RELATIVO (EJERCICIO 2019)	72
Cuadro Nº 25. IMPACTO DE LAS SALVEDADES EN EL REMANENTE.....	78
Cuadro Nº 26. MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE OOAA Y ENTES (2018-2019).....	81
Cuadro Nº 27. ACREEDORES POR OPERACIONES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO (EVOLUCIÓN 2019)	82

Cuadro Nº 28. ENDEUDAMIENTO EMPRESAS PÚBLICAS CON ENTIDADES DE CRÉDITO A FIN DE 2019.....	88
Cuadro Nº 29. FINANCIACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS CON CARGO A PRESUPUESTOS JUNTA DE EXTREMADURA	90
Cuadro Nº 30. FINANCIACIÓN FUNDACIONES PÚBLICAS CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA.....	96
Cuadro Nº 31. ENDEUDAMIENTO CON ENTIDADES DE CRÉDITO DE LAS FUNDACIONES PÚBLICAS	98
Cuadro Nº 32. SALVEDADES DE INFORMES DE AUDITORÍA DE CUENTAS DE 2019 DE FUNDACIONES PÚBLICAS.....	99
Cuadro Nº 33. FINANCIACIÓN DE CONSORCIOS Y AGENEX CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA.....	104
Cuadro Nº 34. ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT EN LOS PG DEL EJERCICIO 2019	110
Cuadro Nº 35. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA CAEX A LOS EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	111
Cuadro Nº 36. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA 2015-2019.....	112
Cuadro Nº 37. GASTOS DE PERSONAL DE LA AG Y DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO (2016-2019).....	114
Cuadro Nº 38. EVOLUCIÓN PLANTILLA MEDIA PERSONAL DE LA AG Y DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (2016-2019)	115
Cuadro Nº 39. EVOLUCIÓN GRUPOS DE CATEGORÍAS AG (2016-2019).....	119
Cuadro Nº 40. EVOLUCIÓN DE LAS OEP VIGENTES EN 2019.....	120
Cuadro Nº 41. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL DEL RESTO DE OOAA Y ENTES.....	124
Cuadro Nº 42. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS SECTOR EMPRESARIAL AUTONÓMICO	125
Cuadro Nº 43. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS SECTOR FUNDACIONAL AUTONÓMICO	127
Cuadro Nº 44. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS DE LOS CONSORCIOS.....	128
Cuadro Nº 45. COMPARATIVA PMP RD 635/14 CAEX-CONJUNTO DE CCAA	131
Cuadro Nº 46. PMP SECTOR EMPRESARIAL.....	132
Cuadro Nº 47. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL EN LA CAEX	133
Cuadro Nº 48. EVOLUCIÓN DEL PMP EN EL SES.....	134
Cuadro Nº 49. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FLA 2019	135
Cuadro Nº 50. DISTRIBUCIÓN DEL FLA 2019 ASIGNADO A LA CAEX.....	135
Cuadro Nº 51. GASTO POR TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES.....	138

Cuadro Nº 52. OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR TIPO DE CONCESIÓN (AG-INTEGRADAS 2019)	139
Cuadro Nº 53. OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR EL SES POR TIPOS DE CONCESIÓN (2019)	140
Cuadro Nº 54. DEUDA VIVA DE LAS DISTINTAS ENTIDADES CLASIFICADAS EN EL SECTOR DE LAS AAPP	154
Cuadro Nº 55. EVOLUCIÓN DEL RIESGO POR AVALES EN 2019.....	155
Cuadro Nº 56. MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DEL SES	159
Cuadro Nº 57. EVOLUCIÓN OBLIGACIONES RECONOCIDAS SES	160
Cuadro Nº 58. VARIACIÓN DE LAS OPERACIONES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO DEL SES	161
Cuadro Nº 59. VARIACIÓN DEL GASTO DE PERSONAL DEL SES.....	162
Cuadro Nº 60. EVOLUCIÓN INTERANUAL GASTOS CAPÍTULO 2 SES.....	165
Cuadro Nº 61. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN FARMACIA HOSPITALARIA POR ÁREAS DE SALUD	166
Cuadro Nº 62. GASTO DEL SES POR PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA CON MEDIOS AJENOS (2016-2019).....	167
Cuadro Nº 63. EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL GASTO POR RECETAS.....	169
Cuadro Nº 64. GASTO FARMACÉUTICO Y SANITARIO DEVENGADO 2019	171
Cuadro Nº 65. PACIENTES EN ESPERA Y TIEMPO MEDIO EN LA CAEX.....	172
Cuadro Nº 66. PARÁMETROS DE LISTAS DE ESPERA QUIRÚRGICA Y PARA CONSULTAS EN 2019	173
Cuadro Nº 67. OPINIÓN DEL USUARIO DE ATENCIÓN PRIMARIA	175
Cuadro Nº 68. CENTROS RESIDENCIALES Y PLAZAS DE LA CAEX A 31 DE DICIEMBRE DE 2019	177
Cuadro Nº 69. LISTA DE ESPERA DE PLAZAS PÚBLICAS EN CENTROS RESIDENCIALES DE LA CAEX 2016-2020	178
Cuadro Nº 70. CENTROS Y ALUMNOS EN EDUCACIÓN BÁSICA	180
Cuadro Nº 71. OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA NO UNIVERSITARIA.....	181
Cuadro Nº 72. PORCENTAJE DE EFECTIVOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EXTREMEÑA, POR ÁREA DE ACTIVIDAD Y SEXO.....	190
Cuadro Nº 73. DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS DE ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN, LA ASAMBLEA Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS POR SEXO	191
Cuadro Nº 74. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE GASTO "IGUALDAD DE OPORTUNIDADES".....	193

Cuadro Nº 75. RECLAMACIONES DE 2019 y 2020 RESUELTAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.....	195
Cuadro Nº 76. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CANON DE SANEAMIENTO.....	201
Cuadro Nº 77. EJECUCIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA 354 D	202
Cuadro Nº 78. EVOLUCIÓN DOTACIONES FCI EN LA CAEX (2010-2019)	213
Cuadro Nº 79. SEGUIMIENTO DE LAS SOLICITUDES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2019	215
Cuadro Nº 80. SEGUIMIENTO DE LAS SOLICITUDES DEL FONDO COMPLEMENTARIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2019.....	215
Cuadro Nº 81. DESGLOSE DE LAS MODIFICACIONES CUALITATIVAS Y/O CUANTITATIVAS DE LOS PROYECTOS DE LOS FONDOS DE COMPENSACIÓN	216
Cuadro Nº 82. DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS SEGÚN LA NATURALEZA DE LAS INVERSIONES FINANCIADAS	217
Cuadro Nº 83. REPARTO TERRITORIAL DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS.....	217

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 136 y 153 de la Constitución Española, corresponde al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas (CCAA).

En su virtud, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 en relación con el 4, y de forma específica en el artículo 13.2 de la Ley Orgánica (LO) 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, se procede, en el ejercicio de las competencias de este Tribunal, a emitir el presente Informe sobre los resultados del control económico-presupuestario de la actividad desarrollada por la Comunidad Autónoma de Extremadura (CAEX) durante el ejercicio 2019.

La presente fiscalización se incluye en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021 aprobado por su Pleno el 22 de diciembre de 2020 y modificado en sus sesiones de 25 de febrero, 24 de junio y 30 de septiembre de 2021, dentro del apartado de las fiscalizaciones derivadas de un mandato legal.

Esta fiscalización se enmarca dentro de los objetivos específicos 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las CCAA para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente”, 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas”, 1.3 “Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción”, 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”, 1.5 “Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores”, 2.3 “Contribuir al fortalecimiento del control interno” y 3.1 “Establecer los mecanismos para desarrollar un sistema de calidad en la institución” recogidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por su Pleno en sesión de 25 de abril de 2018.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización está compuesto por las entidades que forman el sector público autonómico, conforme a la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura (LH) (según se detalla en el apartado II.1 y con excepción de la Universidad¹ y su fundación dependiente). El ámbito objetivo de la fiscalización está formado por las cuentas rendidas por el conjunto de entidades anteriores, incluyendo, además, las operaciones, actos o hechos que conforman la actividad económico-presupuestaria de la Comunidad Autónoma (CA). No obstante, la materia de contratación no es objeto de tratamiento en el presente Informe por cuanto su examen se realiza en otro informe específico.

El ámbito temporal se refiere al ejercicio 2019, sin perjuicio de las operaciones o hechos de ejercicios anteriores que se analicen por su relación con el ejercicio fiscalizado.

¹ No obstante, se incluyen referencias puntuales a la Universidad de Extremadura al analizar magnitudes globales del sector público autonómico.

I.3. MARCO NORMATIVO

a) Legislación autonómica

La legislación económico-financiera emanada de la CAEX y aplicable durante el ejercicio fiscalizado está constituida, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 18/2001, de 14 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la CAEX.
- Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura.
- Ley 4/2005, de 8 de julio, de reordenación del sector público empresarial de la CAEX.
- Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la CAEX en materia de tributos propios.
- Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura (LH).
- Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la CAEX (LPAT).
- Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de concentración empresarial pública en la CAEX.
- Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la CAEX (LSCAE).
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (LGAEX).
- Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.
- Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la CAEX.
- Decreto Legislativo 1/2018, de 10 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la CAEX, en materia de tributos cedidos por el Estado.
- Ley 2/2019, de 22 de enero, de Presupuestos Generales de la CAEX (LP) para 2019.
- Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la CAEX (LAMA).

b) Legislación estatal

- LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (LOFCA).
- Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (LFCI).
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (AAPP).
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (EA) y se modifican determinadas normas tributarias.

- Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales.
- Ley 27/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la CAEX y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG).
- LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.
- Real Decreto-Ley (RD-L) 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y entidades locales y otras de carácter económico.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2018 (prorrogados en el ejercicio fiscalizado).
- RD-L 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE

La presente fiscalización se realiza de conformidad con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2020 e, igualmente, de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013.

La fiscalización se ha llevado a cabo en el marco de los objetivos determinados en las citadas Directrices Técnicas, de conformidad con el artículo 9 de la LO del Tribunal de Cuentas. Dichos objetivos se concretan en los siguientes:

- Verificar si la Cuenta General de la CAEX y las demás cuentas anuales individuales de las entidades públicas autonómicas se han rendido respetando las normas que les son de aplicación respecto a plazo, estructura y contenido.
- Determinar si las cuentas anuales rendidas se presentan de acuerdo con los principios y normas definidos en los planes de contabilidad y en la normativa económico-financiera que rige la gestión de los presupuestos, poniendo de manifiesto las observaciones y salvedades que se estimen significativas.
- Analizar los sistemas y procedimientos de control interno establecidos, en especial, en la Administración General, así como revisar los mecanismos de supervisión y tutela llevados a cabo por esta sobre las entidades dependientes del sector público.

- Comprobar si se han seguido los procedimientos establecidos para la determinación y cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que regula esta materia, así como verificar la implantación de las medidas correctoras propuestas en los diferentes Planes Económico-Financieros (PEF) y Planes de Reequilibrio presentados, en su caso.
- Evaluar la sujeción de la gestión de los recursos públicos a la normativa aplicable, principalmente en la Administración General, con especial atención a las áreas de sanidad, educación, personal, morosidad de la deuda comercial, endeudamiento y subvenciones.
- Contrastar las actuaciones planificadoras y de ejecución llevadas a cabo por las Administraciones fiscalizadas en orden a contribuir a la sostenibilidad ambiental en su territorio.
- Analizar la planificación estratégica y su seguimiento, desde la óptica de la eficacia en la consecución de los objetivos previstos en la misma, con especial atención a las áreas de subvenciones, gasto sanitario, gasto en centros residenciales para personas mayores e igualdad. Asimismo, se verificará la preparación de las CCAA para la implementación, control y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Analizar la aplicación de los recursos provenientes de las dotaciones de los Fondos de Compensación Interterritorial [(FCI) (Fondo de Compensación y Fondo Complementario)].
- Realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes de ejercicios anteriores elaborados por el Tribunal, así como las señaladas en las resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Además, se ha verificado el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de las prescripciones de transparencia en todo aquello en que lo dispuesto en dicha normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

De la exposición de los objetivos anteriores se deduce el carácter integral de la presente fiscalización (de regularidad y operativa).

No han existido, en general, limitaciones al alcance que imposibilitaran el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente fiscalización. Con el alcance particular que se detalla en los diferentes apartados del Informe, se han presentado carencias procedimentales o de documentación que han impedido realizar ciertas comprobaciones, cuya dimensión no afecta a los objetivos planteados.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Los resultados de las actuaciones practicadas se pusieron de manifiesto al Presidente de la Comunidad, para que se formularan las alegaciones y se presentasen cuantos documentos y justificantes se estimasen pertinentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley de 5 de abril de 1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Dentro del plazo de prórroga concedido se recibieron las alegaciones que, en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo 44, se incorporan a este Informe.

A la vista de las alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto y, en los casos en que se ha visto necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las

mismas, aquellas se reflejan mediante notas a pie de página. No se formulan observaciones respecto a las alegaciones que constituyen meras explicaciones en relación con los hechos recogidos en el Informe y que, por tanto, no implican oposición al contenido del mismo. En cualquier caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Todos los anexos a este Informe se han elaborado con los datos tal y como vienen reflejados en la contabilidad o confeccionados por el Tribunal con los datos contables aportados por las entidades fiscalizadas, de los que son transcripción. Los cuadros que se incluyen junto al texto del Informe son, salvo que se indique lo contrario, el resultado del análisis de la fiscalización, coincidente o no con los datos contables.

II.1. ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Forman parte del ámbito subjetivo del presente informe la totalidad de entidades integrantes del sector público autonómico, conforme este queda definido por el artículo 2 de la LH. Atendiendo a dicho criterio, el número de entidades que conformaban el sector público al cierre del ejercicio fiscalizado, en función de su naturaleza, presentaba la siguiente distribución.

CUADRO Nº 1. ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO²

Naturaleza de la entidad	Número
Administración General de la CAEX (AG)	1
Universidades públicas ⁽³⁾	1
Organismos Autónomos (OOAA) ⁽¹⁾	6
Entes públicos ⁽¹⁾	6
Empresas y entidades empresariales	14
Fundaciones ⁽³⁾	14
Consortios ⁽²⁾	11
Asociación Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX)	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(1) Se incluyen los OOAA y entes públicos que no rinden cuentas independientes de las de la AG.

(2) Se incluye la entidad Consorcio Cáceres 2016, incurso en un proceso de disolución, no culminado al cierre de 2019.

(3) La Universidad de Extremadura y su entidad dependiente (Fundación Universidad-Sociedad), se relacionan entre las correspondientes entidades, pero se excluyen del ámbito subjetivo de este Informe.

La entrada en vigor de LAMA ha supuesto la armonización del criterio de delimitación contenido en la LH con el establecido por la LOEPSF, de aplicación necesaria para verificar los límites de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en términos de contabilidad nacional. La aplicación de este nuevo criterio ha determinado la inclusión en el sector público autonómico de tres fundaciones públicas autonómicas, Fundación de Relaciones Laborales de Extremadura, Fundación de Apoyo al Certamen Internacional Docente de Videocine Médico, Salud y Telemedicina (VIDEOMED) y Fundación Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura

² El anexo I.0 desarrolla la relación nominativa de las entidades integrantes del sector público a 31 de diciembre de 2019.

(CDIEX), en las que el sector público autonómico no disponía de una posición mayoritaria en su dotación fundacional, si bien, sus cuentas anuales venían siendo integradas en la Cuenta General, tanto en ejercicios precedentes, como en la correspondiente a 2019. En sentido contrario, se concreta en el ejercicio fiscalizado la baja del sector autonómico de la sociedad Plataforma Logística del Suroeste Europeo, SA, otorgándose su escritura de extinción con fecha 30 de mayo de 2019.

La asociación AGENEX, en aplicación de lo previsto por el artículo 2.3 de la LH, forma parte del sector público autonómico extremeño en tanto que ha sido clasificada en el Sector de AAPP de la CAEX a efectos de contabilidad nacional. No obstante, esta entidad fue creada como asociación, cuya naturaleza jurídica resulta incompatible con la condición que tiene atribuida de medio propio de la Administración (artículo 2.6 de la LO 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación) y no tiene encaje entre las formas jurídicas previstas para el sector institucional autonómico por el artículo 2.2 de la LH. Pese a que, en sesión extraordinaria de 3 de octubre de 2017, la Asamblea de la entidad acordó la adopción de las acciones necesarias para la migración jurídica de esta entidad a la naturaleza de consorcio, a 1 de julio de 2021 aún no se había hecho efectiva la modificación de la forma jurídica de la entidad. La Asociación alega para no llevar a cabo esta adaptación el hecho de que las Diputaciones de Cáceres y Badajoz no pueden adquirir, constituir, o participar en la constitución directa o indirectamente de nuevos organismos, entidades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico financiero y su plan de ajuste (PA)³. No obstante, la migración jurídica de asociación a consorcio no tendría por qué suponer la asunción de compromisos económicos adicionales a los que ya vienen asumiendo dichas entidades por su participación en la Asociación y, por tanto, no sería de aplicación la mencionada prohibición que trata de evitar incrementos de gastos derivados de nuevas participaciones.

Junto con las entidades anteriormente referidas, forman parte del sector público autonómico tres fondos sin personalidad jurídica en los que participa directa o indirectamente la CAEX el Fondo de Cartera Jeremie Extremadura 2 y los fondos de inversión colectiva de tipo cerrado constituidos en el seno del grupo Avante “Extremadura Avante I” y “Avante Financiación II”.

³ Conforme a la prohibición prevista por la Disposición adicional (DA) novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del régimen local.

La Cuenta General de la CAEX incluye los estados financieros consolidados del sector público administrativo, limitándose en el caso de los sectores públicos empresarial y fundacional a la formulación de estados agregados y excluyendo de la agregación a los consorcios públicos autonómicos. En cualquier caso, el sector administrativo concentra, como en ejercicios anteriores, la mayor parte de los recursos gestionados por el sector público extremeño, como puede contemplarse atendiendo a las principales cifras consolidadas obtenidas en 2019.

CUADRO Nº 2. CIFRAS CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

(miles de euros)

Magnitudes consolidadas sector público administrativo	Ejercicio 2018	Ejercicio 2019
Modificaciones presupuestarias	129.110	72.593
Créditos/previsiones definitivas	5.590.943	5.910.398
Obligaciones reconocidas netas (ORN)	5.032.304	5.314.197
Derechos reconocidos netos (DRN)	5.178.096	5.123.672
Resultado presupuestario	(98.456)	(244.281)
Saldo presupuestario	145.792	(190.525)
Remanente de tesorería	(45.190)	(277.818)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos consolidados que figuran en la Cuenta General.

La reducción del grado de ejecución del presupuesto de ingresos desde el 92,6 % en 2018 al 86,7 % en 2019, junto con el aumento porcentual interanual de las ORN en un 5,6 % han motivado la reducción del resultado presupuestario en 145.825 miles de euros, rompiendo la tendencia de mejora de los dos ejercicios precedentes. Aún más evidente resulta la evolución del remanente de tesorería consolidado, cuyo importe negativo se incrementa en 232.628 miles de euros, con el consiguiente deterioro sobre la solvencia a corto plazo del sector público administrativo.

El peso relativo del resto de entidades integrantes del sector autonómico es muy inferior a las de naturaleza administrativa en función del volumen de recursos públicos que gestionan. Ante la ausencia de datos consolidados, se toma como magnitud representativa de su volumen de actividad el importe agregado de los gastos reflejados en las correspondientes cuentas de resultados, resultando los siguientes importes en 2019.

CUADRO Nº 3. GASTOS DEL RESTO DE ENTIDADES (SECTOR AUTONÓMICO)

(miles de euros)

Entidades	Ejercicio 2019
Empresas públicas	110.411
Fundaciones públicas	24.712
Otras entidades públicas	18.696

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales rendidas por las entidades fiscalizadas.

El cómputo de estas magnitudes debe ser depurado considerando el importe de los recursos públicos utilizados para la financiación de estas entidades, ya computados entre los gastos de las AAPP. En consecuencia, debe deducirse de los gastos agregados, al menos, el importe de las aportaciones al resto de sectores con cargo al Presupuesto de la Junta de Extremadura tanto en concepto de transferencias (capítulos 4 y 7), como de aportaciones con cargo a otros capítulos (principalmente instrumentadas mediante encargos a medios propios), cuyas cuantías se recogen en el siguiente estado.

CUADRO Nº 4. APORTACIONES AL SECTOR PÚBLICO NO ADMINISTRATIVO

(miles de euros)

Entidades receptoras	Capítulos					Total
	2	4	6	7	8	
Empresas públicas	28.407	30.855	6.528	6.375	1.422	73.587
Fundaciones públicas	25	12.905	18	3.133	0	16.081
Consortios públicos y otros	78	6.549	13	85	663	7.388

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución presupuestaria aportados por la AG.

Los distintos anexos de este Informe se han confeccionado incluyendo tanto las entidades integrantes del sector público autonómico, como las citadas en los párrafos precedentes. Los anexos I.1-1, I.1-2 y I.1-3 recogen las cifras agregadas correspondientes a la liquidación de los presupuestos de gastos e ingresos y saldos presupuestarios, respectivamente, de las entidades con presupuesto limitativo que someten su actividad al Plan General de Contabilidad Pública de la CA (PGCP). El resumen de los balances y cuentas de resultado económico patrimonial de estas entidades se refleja, respectivamente, en los anexos I.1-4 y I.1-5.

En los anexos I.2-1 y I.2-2 se presentan resumidos los balances y cuentas de pérdidas y ganancias de las empresas y consorcios que rinden sus estados financieros conforme al Plan General de Contabilidad (PGC) aprobado por Real Decreto (RD) 1514/2007, de 16 de noviembre. Por último, los anexos I.3-1 y I.3-2, recogen dichos estados para las fundaciones públicas autonómicas y consorcios que rinden conforme al RD 1491/2011, por el que se aprueban las normas de adaptación del PGC a entidades sin fines lucrativos.

II.2. RENDICIÓN DE CUENTAS

II.2.1. Estructura y contenido

Las cuentas anuales de la totalidad de entidades integrantes del sector público autonómico han sido rendidas formando parte de la Cuenta General de la CAEX, conforme prevé el artículo 138.1 de la LH, con la única excepción de las correspondientes a la Sociedad Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura, S.A. (GISVESA) incurso en un proceso de disolución, que no han sido rendidas.

El análisis de la adecuación del contenido y estructura de la Cuenta General se desarrolla en el subapartado II.4 del presente Informe, siendo analizado el de las cuentas individuales que la integran en los subapartados II.5 y II.6 en función de la naturaleza de las mismas. Con carácter general, las cuentas anuales rendidas presentan la estructura y contenido previstos en los planes

de contabilidad aplicables, en función de su naturaleza, salvo las correspondientes a determinados consorcios que pese a su naturaleza administrativa continúan sin aplicar el PGCP, conforme se desarrolla en el epígrafe II.6.3 de este Informe.

Al igual que en ejercicios precedentes, en virtud de la habilitación normativa conferida, las cuentas anuales de la AG integran la liquidación presupuestaria de siete entidades públicas que funcionan como servicios presupuestarios de las Consejerías a las que se encuentran adscritas, de forma que se unifica, indebidamente, la información presupuestaria y contable que corresponde a entidades jurídicas diferenciadas. Esta situación afecta a las siguientes entidades:

- OOAA: Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), Instituto de la Juventud de Extremadura (IJEX) e Instituto de Estadística de Extremadura (IEEX).
- Entes públicos: Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios (EPESEC), Instituto de Consumo de Extremadura y Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD).

La rendición integrada de las cuentas de estas entidades implica que la única información contable individualizada es la que puede deducirse de la ejecución del correspondiente servicio presupuestario, pero impide la verificación para las citadas entidades de la situación patrimonial, de los resultados económico patrimoniales y de la información adicional que proporcionan las memorias correspondientes⁴, distorsionando también la imagen fiel de las cuentas anuales de la AG en la que se encuentran integradas⁵.

El artículo 142 de la LH dispone que, en cumplimiento de su obligación de rendición de cuentas, los cuentadantes deberán remitir dentro del plazo de siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico sus cuentas anuales aprobadas a la Intervención General de la CAEX (IGCA), acompañadas del informe de auditoría que corresponda. No obstante, la DA tercera del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria generada por el COVID-19, interrumpe los plazos para la tramitación de los procedimientos del sector público, incidiendo esta interrupción en la demora en el proceso de contratación de los servicios de auditoría de las cuentas anuales del sector público autonómico, referido a consorcios y fundaciones, encomendada a la propia IGCA, afectando a la posibilidad de presentar las cuentas anuales auditadas y aprobadas antes del 31 de julio del año siguiente. En consecuencia, la IGCA dictó con fecha 22 de junio de 2020 unas “Instrucciones sobre las cuentas anuales de 2019 de las fundaciones y consorcios del sector público” por las que se habilita, en el caso de que los informes de auditoría no hayan sido formulados en el referido plazo de siete meses, la presentación de las correspondientes cuentas anuales sin informe de auditoría y sin diligencia de aprobación, para posibilitar la formación de la Cuenta General en plazo. En estos casos, los referidos documentos deberán aportarse con posterioridad una vez formulados previendo que, si

⁴ Respecto a lo alegado por la Secretaría General de Presupuestos y Financiación, la rendición integrada formando parte de las cuentas anuales de la AG se opone a lo previsto por el artículo 137 de la LH que obliga a la formulación de cuentas anuales por “todas las entidades integrantes del sector público” las cuales estarán formadas por “balance, cuenta de resultado económico patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, el estado de liquidación del presupuesto y la Memoria”. Todos estos estados están previstos para entidades que aplican principios contables públicos, por lo que no puede pretenderse que la única información relevante para entes de naturaleza administrativa sea la que se deduzca de su ejecución presupuestaria, más aún cuando se limita a su vertiente de gastos.

⁵ Al respecto, la Comisión Mixta Congreso-Senado para Relaciones con el Tribunal de Cuentas, mediante Resolución de 21 de junio de 2021 insta a la CAEX a “Adoptar las medidas normativas y presupuestarias que posibiliten la formación y rendición de cuentas independientes por parte de los OOAA y entes públicos que rinden sus cuentas integradas en las de la Administración de la Comunidad”.

de la auditoría se derivasen ajustes contables, estos se realizaran sobre las cuentas del ejercicio siguiente. Estas circunstancias determinaron la inclusión en la Cuenta General de las cuentas anuales de la totalidad de consorcios y fundaciones integrantes del sector público autonómico sin informe de auditoría y sin diligencia de aprobación, a excepción de las correspondientes a la Fundación Jóvenes y Deporte que integra ambos documentos en la Cuenta General.

Una vez realizadas las correspondientes auditorías, dentro del plazo ampliado para su ejecución (hasta el 30 de octubre de 2020), se han aportado a la IGCA y a este Tribunal los correspondientes informes y diligencias de aprobación, a excepción de las diligencias correspondientes al Consorcio Extremeño de Información al Consumidor (CEIC) y a AGENEX, entidades que finalmente han acreditado la aprobación de sus cuentas en trámite de alegaciones⁶. Asimismo, las cuentas anuales del Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX) no habían sido aprobadas a 30 de junio de 2021, pese a haber transcurrido más de un año desde la formación de estas.

Debe señalarse que, pese a que en el ejercicio fiscalizado se dan circunstancias excepcionales que justifican el dictado de estas Instrucciones, en los dos ejercicios precedentes se dictaron instrucciones análogas que habilitaban la inclusión en la Cuenta General de las cuentas anuales no aprobadas de los consorcios de 2017 y de las fundaciones y consorcios de 2018, en ambos casos como consecuencia del retraso en los procedimientos de contratación del servicio de auditoría por la propia IGCA. En consecuencia, los retrasos en los procedimientos de contratación del servicio de auditoría están conllevando la inclusión, de forma reiterada, de las cuentas no aprobadas de fundaciones y consorcios en la Cuenta General.

Todas las entidades públicas autonómicas con actividad en el ejercicio fiscalizado han aportado la documentación que debe acompañar a las cuentas anuales conforme a lo previsto por la Resolución de 3 de abril de 2009 de la IGCA por la que se dictan instrucciones sobre la rendición de cuentas anuales de las entidades que integran el sector público autonómico, con la excepción de GISVESA, IMEX y Fundación Orquesta de Extremadura⁷ (en este último caso sí constan las diligencias de cuentas completas y aprobadas, pero no el resto de documentación a adjuntar).

Entre las modificaciones de la LH operadas por la LAMA en el ejercicio fiscalizado se encuentra la inclusión de la regulación del régimen de rendición para los casos de entidades en proceso de liquidación, así como en los casos de modificaciones estructurales que supongan la extinción de entidades del sector público sin proceso de liquidación. Respecto a este último caso, el artículo 141.6 de la LH alude a un desarrollo reglamentario por la Consejería de Hacienda y Administración Pública (CHAP), que aún no se ha producido⁸.

II.2.2. Plazo

El artículo 48.2 del RD-L 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, prevé para el sector público estatal la suspensión de plazos de rendición de cuentas y del resto de información financiera al Tribunal de Cuentas desde la declaración del estado de alarma, reanudándose su

⁶ En trámite de alegaciones se aportaron las diligencias de aprobación de las entidades CEIC y AGENEX fechadas, respectivamente, el 21 de mayo de 2021 y el 5 de mayo de 2021.

⁷ Pese a lo alegado por la Fundación Orquesta de Extremadura, no se acompaña la correspondiente documentación acreditativa.

⁸ Al respecto, la IGCA alega que no ha considerado oportuno el citado desarrollo a la vista del número de procesos de liquidación afectados en los últimos años y por considerar suficientes las previsiones contenidas en la LH para ello, tras la modificación operada por la LAMA.

cómputo cuando desaparezca dicha circunstancia o ampliándose el plazo previsto en un periodo equivalente al de la duración efectiva del mismo. Esta previsión, conforme al apartado 3 del citado artículo, podrá ser de aplicación supletoria al sector público autonómico. No obstante, la Junta de Extremadura no se ha acogido a esta posibilidad, procediendo a la rendición de la Cuenta General en el plazo ordinario previsto por la LH. Así, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de octubre de 2019 se acuerda la rendición de la Cuenta General de la CAEX al Tribunal de Cuentas, procediéndose a la misma el 29 de octubre de 2019, cumpliendo el plazo previsto por el artículo 138.bis de la LH. Se ha acreditado, asimismo, su publicación en la sede electrónica de la Junta de Extremadura, en el plazo de un mes desde su rendición previsto por el citado artículo.

A través de sendas Resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 8 de abril de 2014 y 30 de octubre de 2017 se insta a efectuar las modificaciones normativas necesarias para adelantar el plazo de rendición de la Cuenta General al 30 de junio del año siguiente al que se refieran⁹; pese a ello, las modificaciones introducidas por la LAMA en la LH mantienen el plazo de rendición de la Cuenta General en el 31 de octubre del año siguiente al que se refieran las cuentas. Por el contrario, sí se procede a delimitar el plazo de aprobación de la Cuenta anual de la Junta de Extremadura por Consejo de Gobierno, antes del 31 de julio del año siguiente a que se refiera, el cual no estaba regulado previamente y que se concreta en el artículo 137.bis de la LH. Este plazo ha sido cumplido en tanto que la aprobación del Consejo de Gobierno tuvo lugar el 29 de julio de 2020, tras dictarse la Resolución de 20 de julio de 2020 de la IGCA por la que se declara formada la referida Cuenta Anual.

Por Resolución de la Secretaría General de la CHAP de 10 de septiembre de 2019, se amplía el plazo de ejecución del contrato de servicios para la realización del informe de auditoría de las cuentas anuales de los consorcios y fundaciones públicas hasta el 30 de octubre de 2020. Esta fecha límite dificulta el cumplimiento de lo estipulado por el artículo 40.5. del RD-L 8/2020 de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 que prevé que las cuentas anuales (de personas jurídicas de derecho privado) sean sometidas a aprobación antes del 1 de noviembre de 2020. Como consecuencia del mencionado retraso en la realización de los correspondientes informes de auditoría, las cuentas anuales de la totalidad de las fundaciones públicas autonómicas, a excepción de Fundación Jóvenes y Deporte, Fundación Helga de Alvear y Fundación Godofredo Ortega Muñoz fueron aprobadas excediendo el mencionado plazo máximo.

En el caso de los consorcios públicos, la ausencia de disposiciones normativas que establezcan el plazo de aprobación de sus cuentas anuales implica que deba aplicarse el establecido por la Resolución de la IGCA sobre rendición de cuentas dictada en 2009, en la que se prevé la aportación de las cuentas aprobadas antes del 1 de mayo del ejercicio siguiente a que se refieran. Aun aplicando a estas entidades, de forma supletoria, el plazo máximo ampliado de formulación y aprobación de las cuentas previsto por el artículo 40 del RD-L 8/2020, de 17 de marzo, todas las cuentas anuales de los consorcios públicos autonómicos y las de la entidad AGENEX fueron aprobadas fuera de plazo.

⁹ Posteriormente, mediante Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Comisión Mixta, en relación con el Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2017, incidiría en este aspecto, si bien considerando un mes adicional, al instar a los órganos estatales y autonómicos a efectuar las modificaciones normativas oportunas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a efectos de adelantar el plazo de rendición de las cuentas, de las CCAA y Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, a 31 de julio del ejercicio siguiente a que se refieran.

II.3. CONTROL INTERNO

II.3.1. El control interno atribuido a la IGCA

A) FUNCIÓN INTERVENTORA

El sistema de control interno previsto sobre la Administración regional y las entidades integrantes del sector público autonómico se instrumentó por la LH a través de la intervención previa y el control financiero posterior, régimen que fue objeto de modificación por la Ley 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la CAEX.

El artículo 148 de la LH regula el régimen de excepciones de la intervención previa¹⁰, previendo en su apartado 2 que el régimen de la fiscalización limitada previa sea determinado por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda. El Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de marzo de 2014 regulaba el ejercicio de la fiscalización limitada previa, hasta el 15 de junio de 2019, fecha de entrada en vigor del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de mayo de 2019. El ámbito subjetivo de la fiscalización limitada previa se extiende a las Consejerías y los OOAA y otros entes de derecho público sometidos a la función interventora y, tras el nuevo Acuerdo, afecta a los expedientes de gasto relativos a: contratos de obras, suministros y servicios; contratos de servicios y suministros tramitados a través de acuerdos marco; subvenciones; libramientos de fondos para el funcionamiento de los centros públicos docentes no universitarios; transferencias; convenios de colaboración y encargos; expropiaciones; expedientes de prestaciones contempladas en la Ley 39/2006 y Ley 5/2019; expedientes de prestaciones contempladas en los Reales Decretos 357/1991 y 1866/1995; conciertos educativos; recursos administrativos y revisión de oficio; responsabilidad patrimonial y derivados de la ejecución de sentencias¹¹.

Para todos estos gastos y en cumplimiento de lo previsto en el apartado segundo 3) del Acuerdo vigente, mediante Resolución de 21 de noviembre de 2019 de la IGCA se aprueban y da publicidad a las Guías de Fiscalización Limitada Previa que regulan la documentación que debe remitirse a la Intervención y los extremos a comprobar en cada caso.

Por lo que se refiere a la fiscalización previa, de acuerdo con el artículo 149 de la LH, si la Intervención no estuviera conforme con el fondo o forma de los actos, documentos o expedientes examinados formulará sus objeciones por escrito. Cuando el reparo emane de la Intervención General o esta haya confirmado el de una Intervención Delegada, subsistiendo la discrepancia con los órganos gestores, conforme al artículo 151.1.b) corresponderá a la Junta de Extremadura su resolución. En el ejercicio fiscalizado no han existido reparos susceptibles de elevación al Consejo de Gobierno.

Según el artículo 151.bis, en los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane dicha omisión, previo informe preceptivo

¹⁰ Conforme al apartado 1 de este artículo "No estarán sometidos a intervención previa los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al periodo inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como otros gastos menores de la cantidad que cada año se establezca en la Ley de Presupuestos cuyo pago se realice mediante el procedimiento especial de anticipos de caja fija".

¹¹ El Acuerdo de 21 de mayo de 2019 amplía la fiscalización limitada previa a los libramientos de fondos para el funcionamiento de los centros públicos docentes no universitarios; expedientes de prestaciones de la Ley 5/2019; recursos administrativos y revisión de oficio; responsabilidad patrimonial y derivados de la ejecución de sentencias, que no estaban contemplados en el Acuerdo de 2014.

del correspondiente órgano de la IGCA, que se remitirá al titular de la Consejería de la que dependa el órgano gestor y a la propia Intervención. Corresponderá al titular de la Consejería respectiva acordar el sometimiento del asunto al Consejo de Gobierno para que adopte la resolución procedente. En todo caso, el acuerdo favorable del Consejo de Gobierno no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar. En cumplimiento de estas prescripciones, en 2019 se resolvieron veinte expedientes de convalidación de la omisión de la fiscalización previa, de cuyo análisis se deducen las siguientes conclusiones:

- En función del tipo de gasto, los importes afectados por los referidos expedientes fueron los siguientes: subvenciones (1.668 miles de euros), contratos de obras, suministros o servicios (4.956 miles de euros), contratos privados de alquiler (28 miles de euros), conciertos educativos (26.784 miles de euros) y encargos de gestión (185 miles de euros).
- En todos los expedientes se respetó el procedimiento establecido por el artículo 151.bis de la LH.
- Todos los informes de la Intervención General resultan finalmente favorables a la convalidación de la omisión de fiscalización previa por el Consejo de Gobierno, al entender que se trata únicamente de convalidar actuaciones que debieron ser objeto de fiscalización previa antes de ser acordadas.
- En cinco de los expedientes tramitados, tan solo se trata la omisión del trámite de fiscalización, sin que en la tramitación del gasto se aprecien otras deficiencias a juicio de las Intervenciones Delegadas.
- En otros siete casos se ponen de manifiesto por las Intervenciones Delegadas deficiencias en la documentación aportada en el expediente, que serían posteriormente subsanadas: ausencia de propuesta del órgano instructor o servicio gestor, del preceptivo informe del servicio jurídico, falta de crédito disponible (subsanado mediante el reajuste de anualidades) e imposibilidad de acreditar que el beneficiario de la subvención cumplía determinados requisitos.

Además de los reparos de las Intervenciones Delegadas, en los restantes ocho expedientes se aprecian obstáculos de legalidad por parte de la Abogacía General, todos los cuales se considerarán subsanados posteriormente. Se destacan a continuación las conclusiones más relevantes, concentradas en cuatro de estos expedientes:

- En tres expedientes 20190100638, 20190100639 y 20190101287, que suman un importe conjunto de 3.890 miles de euros, se trata la omisión de fiscalización previa en relación con las prórrogas del servicio relativo a contratos de concesión de servicio público de transporte regular de uso general de viajeros por carretera. Esta situación se produce como consecuencia del retraso en la adjudicación de los correspondientes contratos que, a la vista de la documentación examinada, se produce regularmente, y que obliga a requerir a las empresas para que prolonguen la gestión del servicio público, o bien a otorgar una autorización administrativa por causa de interés público fundada en el riesgo inminente de interrupción del servicio, para la explotación temporal del mismo hasta la entrada en vigor de los nuevos contratos. Como consecuencia de ello, el propio informe de la IGCA recomienda que “a fin de evitar situaciones como la presente, cuando se autoricen gestiones de transporte de servicio público, tanto si son nuevas o de continuidad (prórrogas, prolongaciones, etc.), si estas conllevan compensaciones económicas, deberá efectuarse al tiempo de las mismas el correspondiente expediente de gasto, y todo ello con sujeción a lo establecido en la LCSP, y en el Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera”. Cabe señalar

que en relación con el expediente 20190101287 no se aportaron las solicitudes efectuadas en 2019 por parte de las empresas concesionarias de la compensación del desequilibrio económico en base al requerimiento de continuidad o autorización del servicio público, ni tampoco las cuentas justificativas exigidas. La IGCA entiende, al respecto, que la constancia y concordancia de las mismas se deducen de los certificados emitidos al respecto por el Jefe del Servicio de Transportes y por la referencia efectuada a ellas en las propuestas de resolución.

– El expediente 20190100739 (encargo de tramitación de emergencia para realizar “Actuaciones de consolidación del sistema de bombeo en la zona regable de Peraleda de la Mata (Cáceres)” a la empresa pública de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA) – 184.580,97 euros), es consecuencia de la declaración de emergencia adoptada por la Consejera de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, en virtud de lo dispuesto en la DA vigésimo cuarta de la LCSP, en relación con el artículo 30 de la citada Ley. La tramitación de emergencia se basa en lo dispuesto en el RD 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y de su filial TRAGSATEC, que en su artículo 4.2 dispone que “las actuaciones de urgencia o de emergencia que se declaren con motivo de catástrofes o calamidades de cualquier naturaleza que sean encargadas por la autoridad competente serán ejecutadas por TRAGSA y su filial TRAGSATEC con carácter, además de obligatorio, prioritario”; según el apartado 3, ello se hará “...sin sujeción al régimen administrativo ordinario de actuación previsto en los artículos 10 y siguientes de este real decreto... (relativo a la preparación, formalización, ejecución y abono del encargo)”.

Según Informe de 18 de julio de 2019 del Jefe de Servicio de Regadíos y Coordinación de Desarrollo Rural, el aprovechamiento de aguas procedente del Pantano de Valdecañas con destino a riegos para la Comunidad de Regantes de Peraleda de la Mata se realiza en tomas desde una estación de bombeo situada en el pantano y “actualmente el embalse se encuentra aproximadamente 1 metro por debajo de la cota mínima para la captación del bombeo que abastece la zona regable”, previéndose que continúe bajando conforme informa la Confederación Hidrográfica del Tajo. De lo referido en este informe, se deduce que las actuaciones referidas son fruto de la escasez de aguas del pantano, cuya evolución en el tiempo, debió ser objeto de control con la suficiente antelación, permitiendo en consecuencia, la tramitación ordinaria del encargo para subsanarla. No puede apreciarse en este caso la existencia de “urgencia o de emergencia que se declaren con motivo de catástrofes o calamidades” que justifiquen la aplicación del régimen excepcional de emergencia antes citado.

B) CONTROL FINANCIERO Y AUDITORÍA PÚBLICA

El Título V “De la Intervención” de la LH dedica el capítulo III a la regulación del ejercicio del control financiero, que ha sido objeto de dos importantes modificaciones:

– En un primer momento la Ley 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la CAEX, supuso un significativo avance al delimitar su ámbito y los principios básicos de su procedimiento.

– En el ejercicio fiscalizado la LAMA determina una nueva regulación del procedimiento de subsanación de las incidencias detectadas por la IGCA en la gestión llevada a cabo por los órganos controlados, con la modificación del artículo 152 ter de la LH.

Por otra parte, el 29 de noviembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de Extremadura (DOE) la Resolución de la IGCA, de 21 de noviembre de 2019, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero sobre los órganos de la Administración de la CAEX, sus OOA o entes de derecho público, sobre las entidades públicas empresariales, empresas públicas,

fundaciones, consorcios y demás entidades u órganos que formen parte del sector público autonómico, sobre los fondos carentes de personalidad jurídica, y sobre las sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios previstos en la DA Novena de la Ley General Presupuestaria.

El artículo 152 ter.7 de la LH dispone la presentación anual por la IGCA al Consejo de Gobierno de un informe general con los resultados más significativos del Plan Anual de Control Financiero Permanente y del Plan Anual de Auditorías de cada ejercicio. El correspondiente informe ha sido presentado al Consejo de Gobierno el 28 julio de 2021, dentro del plazo previsto por la disposición cuadragésima de la Resolución de la IGCA antes citada. El 13 de septiembre de 2021 se remite al Tribunal de Cuentas el informe resumen que incluye, entre otros puntos, las propuestas de medidas correctoras y el seguimiento de los reintegros de controles financieros, dando así cumplimiento a lo establecido en la DA décima de la LSCAE. Asimismo, consta en dicho informe el resultado del seguimiento de las medidas correctoras anteriores.

Conforme a la información proporcionada por la IGCA, se presenta a continuación el grado de ejecución de las actuaciones previstas en el Plan de Control Financiero Permanente y del Plan Anual de Auditorías correspondiente al ejercicio 2020.

CUADRO Nº 5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE CONTROL Y AUDITORÍA 2020

(en número)

Ámbito	Estado de ejecución (Nº informes)			Anulado (traslado al Plan 2021)	Total	Modo de ejecución	
	Finalizado	En ejecución	Finalizado trabajo de campo			Medios ajenos	Medios propios
Control financiero permanente OAAA	4	0	0	1	5	1	4
Control financiero permanente Gastos de personal de la AG	1	1	0	0	2	0	2
Control financiero permanente Gastos de personal docente no universitario	1	0	0	0	1	0	1
Centros docentes	13	12	0	0	25	25	0
Control financiero de subvenciones nacionales	0	2	0	0	2	0	2
FEAGA, control de operaciones	3	4	1	0	8	0	8
Fondos Agrícolas, auditoría financiera	1	0	0	0	1	1	0
Fondos estructurales, control de operaciones	32	0	0	0	32	0	32
Fondos estructurales, control de sistemas	4	0	0	0	4	0	4
Sector Público autonómico, auditoría de cuentas	23	0	0	0	23	23	0
Sector público autonómico, auditoría de cumplimiento	23	0	0	0	23	23	0
Sector público autonómico, auditoría temática	0	3	0	0	3	0	3
Total	105	22	1	1	129	73	56

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

Ninguno de los tres controles horizontales correspondientes a auditorías temáticas sobre el sector público autonómico había sido finalizado a 31 de julio de 2021. Los correspondientes a contratos de las empresas públicas y seguimiento de incidencias del grupo Avante se encontraban a esa fecha en fase de elaboración del informe provisional, en tanto que el correspondiente a supervisión continua del sector público se encontraba aún en fase de diseño.

Una vez computado el informe anulado, el grado de ejecución del plan alcanzó a 31 de julio de 2021 un 82 % por efecto, principalmente, del retraso en la realización de los previstos en relación con los centros docentes concertados, los cuales ya fueron objeto de traslado del Plan 2019 al Plan 2020.

La Resolución de 21 de noviembre de 2019, por la que se dictan Instrucciones para el ejercicio del control financiero, desarrolla en su sección octava el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones derivadas del control financiero. Este seguimiento se ha hecho efectivo, a partir del ejercicio 2019, afectando a los planes de 2018 y de 2019. En el Plan de auditoría de 2020 estos seguimientos se realizan en relación con las auditorías de cumplimiento sobre las entidades del sector público, en tanto que la normativa comunitaria establece criterios de seguimiento propios para los controles sobre fondos europeos, resultando respecto a estos últimos solventadas todas las incidencias detectadas.

La anterior redacción del artículo 152 ter de la LH incluía la posibilidad de realizar informes de actuación por la IGCA dirigidos al titular de la Consejería competente, en relación con aspectos relevantes deducidos del control, regulando el procedimiento en caso de discrepancia y previendo su conclusión mediante resolución vinculante del Consejo de Gobierno. No obstante, los correspondientes informes no venían realizándose hasta que se llevó a cabo una posterior modificación de este artículo introducida en 2019 por la LAMA, que incluye la obligatoriedad de elaboración de un plan de acción por cada Consejería y su posterior seguimiento, acorde con lo dispuesto por los artículos 161 y 166 de la Ley General Presupuestaria. En virtud de esta modificación, el informe general pone de manifiesto la necesidad de formular planes de acción por parte de Presidencia y de las seis Consejerías de las que dependen las entidades objeto de control, previendo su solicitud a las mismas en septiembre de 2021. Se ha verificado el seguimiento del único plan de acción solicitado en virtud del Plan de control 2019, en este caso derivado del control financiero permanente realizado al SES en 2018, resultando que de las nueve deficiencias indicadas habían persistido dos, motivando la presentación el 26 de mayo de 2021 de una moción al respecto al Consejo de Gobierno para la toma de razón, de acuerdo con lo previsto por el artículo 152 ter.6. Por otra parte, como resultado de las actuaciones de control financiero permanente que forman parte del Plan de Control 2020, tan solo se considera procedente la presentación del plan de acción en relación con el SES, en consonancia con los resultados de seguimiento antes referidos.

II.3.2. Sistemas y procedimientos de control interno

A) OBJETIVOS E INDICADORES. CALIDAD DE LOS SERVICIOS

El artículo 86 de la LH exige a los titulares de los centros gestores de gasto responsables de los distintos programas la formulación de “un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para ese ejercicio en el programa plurianual correspondiente a dicho centro gestor del gasto, que se incorporará a la memoria de las correspondientes cuentas anuales”. Las memorias de la AG, OOA y entes públicos que forman parte del sector público autonómico no incorporan la correspondiente información, sin que se haya acreditado la realización de los correspondientes informes.

Las órdenes de elaboración de presupuestos de la CAEX para cada año prevén la remisión por cada Oficina presupuestaria a la Secretaría General de Presupuestos y Financiación de la correspondiente Memoria de Objetivos, Actuaciones e Indicadores, a través de una aplicación informática específica. Esta documentación constituye el soporte de las memorias económicas que acompañan a los Presupuestos Generales (PG) de la CAEX en las que constan las evaluaciones de los programas finalistas, comparándose los indicadores propuestos de cada acción con los datos de ejecución obtenidos los dos ejercicios precedentes. Se ha analizado el nivel de ejecución que se deduce del seguimiento de los indicadores previstos en las correspondientes memorias económicas del Presupuesto de 2019, resultando lo siguiente:

- Todos los programas de gasto cuentan con un desglose de medidas y un desarrollo en indicadores mensurables, a excepción de 21 programas que se configuran como programas de gestión, principalmente destinados a actuaciones de “Dirección y Administración” de las distintas Consejerías, para los que por su naturaleza no se definen objetivos.
- En 2019 se incrementan el número de parámetros que presentan una ejecución nula (126, frente a 58 del ejercicio 2018). De ellos, diecisiete parámetros presentan una ejecución nula durante todo el periodo 2018 a 2020 y otros 54 en el periodo 2019-2020¹². El grado de ejecución de estas actuaciones pone de manifiesto la necesidad de revisión de las mismas y, en su caso, de su modificación o supresión.
- Los distintos centros gestores no acompañan a las memorias explicación de las desviaciones verificadas en la realización de objetivos, especialmente necesarias en los casos referidos, sin que existan informes específicos de seguimiento de los distintos programas presupuestarios. Si bien las Consejerías competentes vienen elaborando y publicando programas plurianuales o planes estratégicos en diferentes ámbitos de gestión de su competencia, con carácter general no existe una clara vinculación entre los correspondientes objetivos a largo plazo, con su instrumentación presupuestaria a través de los correspondientes presupuestos anuales, por lo que la ejecución de los programas de gasto no permite evaluar el grado de cumplimiento de aquellos. Ambas circunstancias, condicionan y limitan la posibilidad de realizar la adecuada evaluación y medición del resultado de los programas plurianuales y anuales en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad previstas en los artículos 42.1.c) y 50.3 de la LH.

Por lo que se refiere a la evaluación de calidad, los procedimientos de evaluación periódica han sido definidos por el Decreto 149/2004, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos y se regulan las Cartas de Servicios y las atribuciones conferidas a la Inspección general de servicios. En su artículo 13 prevé la elaboración de un “índice de percepción de calidad en los servicios” como instrumento de evaluación de la calidad, cuyo desarrollo e implantación no llegó a producirse.

El citado Decreto define en su preámbulo las Cartas de Servicios como documentos en los que los órganos y unidades de la Administración autonómica ponen de manifiesto los compromisos de calidad en la prestación de los servicios que ofrecen a los ciudadanos. Su emisión ha de estar fundamentada en indicadores que avalen el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos. En el ejercicio fiscalizado se producen dos avances significativos en este ámbito mediante la aprobación de una “Guía metodológica para la elaboración de cartas de servicios”, así como a través de un análisis de la situación y vigencia de cartas de servicios en la CAEX llevado a cabo por el Servicio de Calidad de los Servicios que concluiría en 2020 con la elaboración de un mapa de cartas

¹² En 2020, la ejecución se presenta a nivel de estimaciones (datos de la memoria de los PG para 2021, en los que se hace un seguimiento de la ejecución de los dos ejercicios precedentes).

de servicios. Como resultado se constata la elaboración hasta 31 de diciembre de 2019 de 40 cartas de servicio, tres de las cuales habían sido derogadas expresamente y otras 21 habían perdido su vigencia a dicha fecha. Pese al preceptivo proceso de evaluación, entre las vigentes tan solo fueron objeto de publicación los seguimientos correspondientes a las Oficinas Comarcales Agrarias y de las Oficinas Coordinadoras de Zona y del Área Tributaria de la Junta de Extremadura. Asimismo, tan solo seis de ellas habían sido objeto de actualización, recabándose el compromiso de actualización de las mismas por parte de las Consejerías competentes en diez casos. Por último, se identificaron las siguientes materias competenciales que no contaban con cartas de servicio: Turismo, Igualdad-Mujer, Consumo, Industria e Innovación, Energía y Minas, Acción Exterior-Emigración y Telecomunicaciones-Administración electrónica.

Por otra parte, el artículo 16 del Decreto 206/2010, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de Extremadura prevé la realización de auditorías de control para la mejora de la gestión pública que no se realizaron en el periodo 2016-2019. Al respecto, se consideró necesario adaptar el modelo de control a los nuevos retos de la Administración digital previstos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP y por la LRJSP, y con este objeto se adjudicó en noviembre de 2018 un contrato para el “Diseño de un modelo de gestión de la calidad”. Los trabajos de diseño y de desarrollo de la correspondiente guía metodológica de control no habían concluido a 31 de diciembre de 2019.

Asimismo, los artículos 27 y 30 de este último Decreto prevén la realización de informes en relación con los programas “evaluación de políticas públicas” y “análisis de calidad percibidas por las personas usuarias de los servicios”. No consta en la planificación de actuaciones de la Inspección para 2019, ni en su seguimiento, la realización de los correspondientes informes, sin perjuicio del diseño del modelo de gestión de la calidad antes referido y de los avances desempeñados en materia de simplificación administrativa. Debe considerarse la especial atención que en los últimos ejercicios requiere el desarrollo de la modernización digital de la Administración que junto al “excesivo peso global de los proyectos y actuaciones relativos a materia de personal” (como pone de manifiesto el propio informe de seguimiento del plan) condiciona la dedicación de los medios de la Inspección al desempeño de otras actuaciones¹³.

B) PROCEDIMIENTOS Y CONTROL DE INGRESOS

En el ejercicio fiscalizado se mantienen las deficiencias reiteradas en sucesivos informes de fiscalización y recogidas, asimismo, en sendos informes definitivos de control financiero de ingresos, el último de ellos de 5 de abril de 2019 (referido al ejercicio 2014), sin que los posteriores planes de control de la IGCA hayan previsto la realización de nuevos controles sobre esta materia:

- La inexistencia de manuales de procedimiento que describan las actividades a realizar por las unidades administrativas y establezcan las responsabilidades de los encargados de cada área, así como medidas de seguridad y control.
- La escasa fiabilidad de la información relativa a los deudores tributarios al no estar conectadas las aplicaciones de gestión y recaudación de tributos con el sistema contable de deudores. En concreto, esta desconexión incide en la aplicación indebida del procedimiento de contraído por recaudado y en la ausencia del preceptivo desglose en los registros contables de los diferentes motivos de anulaciones y cancelaciones que afectan a los derechos registrados. La Dirección General (DG) de Tributos reconoce la necesidad de depuración de los deudores que permanecen

¹³ Para llevar a cabo este desempeño el organigrama de la Inspección de Servicios contaba con cinco inspectores y dos auxiliares administrativos (uno de ellos vacante) según consta en el plan de actuaciones de la Inspección 2019.

registrados de forma inadecuada, si bien para ello además de la necesaria integración de sistemas informáticos considera preciso obtener los refuerzos personales suficientes, por lo que en 2020 ha solicitado la cobertura de seis puestos de trabajo de personal funcionario interino de carácter temporal por exceso o acumulación de tareas. Al respecto, la IGCA requirió en noviembre de 2018, la colaboración de la DG de Tributos, instando a esta a “remitir a las respectivas oficinas de contabilidad la información sobre la situación de los deudores en sus sistemas para poder realizar los pertinentes ajustes contables, así como aquella documentación que soporte la baja de los mismos en el sistema contable”, con objeto de depurar los deudores aprovechando la implantación del nuevo sistema de gestión. No obstante, no se ha acreditado la remisión de la mencionada documentación ni, en consecuencia, de la depuración correspondiente. Tampoco se ha acreditado la existencia de un procedimiento normalizado que garantice la comunicación previa a la IGCA de la destrucción de expedientes acreditativos del reconocimiento de derechos, de acuerdo con los criterios fijados por la Comisión de Valoración de Documentos de la Junta de Extremadura, a efectos de verificar su situación en contabilidad y proceder en su caso, a la baja de aquellos.

– Los retrasos producidos en la tramitación de expedientes, debidos fundamentalmente a la insuficiencia de recursos, que determinan en algunos casos la caducidad del procedimiento y, a veces, la prescripción del derecho a liquidar.

– La ausencia de controles periódicos sobre la gestión que los OAAA de Recaudación de las Diputaciones Provinciales (OAR) realizan de su patrimonio inmobiliario, la cual continúa adoleciendo de falta de conexión entre los sistemas contables, lo que lleva consigo que los derechos se contabilicen con carácter simultáneo a su recaudación, ofreciendo una imagen distorsionada de la ejecución presupuestaria. Respecto a la referida gestión, el 2 de enero de 2019 se suscribe un nuevo Convenio entre la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales y las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres para la recaudación y colaboración en la gestión del patrimonio inmobiliario de la CAEX adscrito a la referida Consejería. La Comisión de seguimiento del convenio, se reúne el 21 de noviembre cumpliendo con la obligación de convocarse como mínimo una vez al año, y dando cuenta de la situación por la que atraviesa desde principios de 2018 el OAR de Cáceres señala que no puede conocer la deuda real pendiente de pago, dado que no coinciden los recibos abonados y los pendientes con el total de los recibos facturados. Por unanimidad de las partes, se acuerda prorrogar la vigencia del Convenio (en principio anual) por tres años, hasta el 31 de diciembre de 2022.

La entrada en vigor del Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, por el que se aprueba la implantación del sistema de gestión económico financiera en el ámbito del sector público autonómico con presupuesto limitativo, supuso la implantación de un nuevo sistema integrado de gestión que implicó la integración de sistemas de información hasta entonces independientes, fundamentalmente los de información, contable, gestión económica y los sistemas de elaboración de presupuestos y modificaciones presupuestarias. No obstante, no se ha procedido a la integración de los sistemas vigentes en materia de gestión de ingresos, impidiendo salvar los problemas derivados de la desconexión de estos con el anterior sistema de información contable y, posteriormente con el nuevo sistema de gestión integrado ALCÁNTARA, antes referidos.

Por Resolución de 11 de marzo de 2019, de la DG de Tributos, se publican los criterios que informan el Plan de Control Tributario de la CAEX para el ejercicio. Como en ejercicios precedentes, el Informe sobre tributos cedidos de la Inspección General del Ministerio de Hacienda (MINHAC) incide en que estos criterios no concretan las actuaciones a realizar por las oficinas liquidadoras y no se cuantifican los objetivos a alcanzar, desglosados en indicadores, de forma que puedan constituir un cuadro de mando proponiendo la definición de indicadores periódicos mensurables. El número de expedientes inspectores y sancionadores incoados a lo largo del ejercicio 2019 (118) es significativamente inferior al correspondiente al ejercicio anterior (400). Como resultado de estas

actuaciones, se liquidaron derechos por un importe conjunto de 2.986 miles de euros frente a los 5.130 miles de euros en 2018 (un 42 % menos), correspondiendo el 69 % de este importe a derechos liquidados por tributos cedidos, destacando los derivados de la actuación inspectora en relación con el Impuesto sobre Sucesiones, que se centró en los causantes fallecidos en el ejercicio 2018 cuyos herederos no habían presentado declaración o autoliquidación del impuesto.

C) PROCEDIMIENTOS Y CONTROL DE GASTOS

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del Registro Contable de Facturas (RCF) en el sector público (LFE) creó dicho registro para las AAPP definidas como tales por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. En el ámbito de la CAEX la Orden de la CHAP de 14 de julio de 2014 establece los aspectos particulares de la administración autonómica en el funcionamiento del RCF y la tramitación de facturas de proveedores de bienes y servicios. Asimismo, según lo previsto por el artículo 6.1 de la LFE, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de noviembre de 2014 permitió la adhesión de la Administración de la CAEX y de sus entidades y organismos dependientes al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado (AGE).

En virtud de la Resolución conjunta de 25 de julio de 2017, de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital y de las Secretarías de Estado de Hacienda y de Presupuestos y Gastos se publica una nueva versión del formato de factura electrónica «facturae» en el que se introducen las nuevas especificaciones de referencia en la factura. El SES ya implementó esta funcionalidad en el ejercicio 2016, si bien, al cierre de 2019 aún no había sido implantada en la AG¹⁴.

El artículo 9 de la LFE prevé la remisión inmediata de la factura por los registros administrativos que la reciban para su anotación en el RCF. En el siguiente cuadro se resumen los tiempos de demora (en días) de la anotación en el RCF de las facturas recibidas desde su entrada en registro administrativo en el ejercicio 2019, distinguiendo el número de facturas afectadas y su importe.

CUADRO Nº 6. ANOTACIÓN DE FACTURAS EN EL REGISTRO CONTABLE

(miles de euros)

Días transcurridos desde la entrada en el registro administrativo hasta su anotación en el RCF	Facturas (Ejercicio 2019)	
	Número	Importe acumulado
- Entre 0 y 3	17.533	226.000
- Entre 4 y 7	103	1.322
- Entre 8 y 11	51	544
- Entre 12 y 15	24	219
- Más de 15 (*)	49	906
Total	17.760	228.991

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

(*) Incluye 6 facturas, que suman un importe global de 229 miles de euros, con un periodo de demora igual o superior a los 75 días.

¹⁴ Ello conlleva que no se haya implementado una comunicación vía servicio web con FACe de la tramitación de los cesionarios. No obstante, otro de los objetivos del nuevo formato es la inclusión de diversas referencias del proveedor para poder hacer un seguimiento rápido y eficaz de la asignación presupuestaria y contable de la factura. El nuevo sistema ALCANTARA obliga a reflejar en la conformidad de la factura la aplicación presupuestaria de destino, lo que permite una asignación eficaz, sin necesidad de la incorporación de las citadas referencias.

En el cuadro anterior no se han incluido 119 facturas por importe de 2.863 miles de euros en las que la fecha de anotación en el RCF es anterior a la fecha de emisión de la factura que, principalmente, corresponden a obligaciones que no corresponden a facturas propiamente dichas (especialmente intereses de demora).

Del análisis de la variación interanual de estas anotaciones se deduce una reducción del 13 % del número de facturas y, por contra, un incremento del 10 % de su importe acumulado. Asimismo, en relación con el periodo que transcurre para la anotación en el RCF de las facturas recibidas desde su entrada en el registro administrativo, se constata una reducción de las anotadas con un retraso superior a doce días, respecto al ejercicio precedente, en porcentajes respectivos del 13 % en número de facturas y del 22 % en importe. Aquellas que se anotan con una demora superior a tres días, suponen un 1,3 % sobre el total (en número e importe), inferior al peso relativo obtenido en 2018 (un 2,4 % en número y 2 % en importe).

Por otra parte, la LFE exige en su artículo 10 la realización, por las unidades administrativas que tengan atribuida la función de contabilidad en las AAPP, de requerimientos periódicos de actuación respecto de las facturas pendientes de reconocimiento de obligación, así como la elaboración de un informe trimestral de aquellas facturas con respecto a las cuales hayan transcurrido más de tres meses desde que fueran anotadas y no se haya efectuado el reconocimiento de la correspondiente obligación. En el ejercicio se ha acreditado la realización de los correspondientes requerimientos mensuales y de los informes trimestrales por todas las consejerías. Los correspondientes informes trimestrales ponen de manifiesto demoras significativas en el reconocimiento contable de facturas desde la fecha de anotación en el RCF (que se evidencian en los tiempos medios transcurridos a fecha de cierre del último trimestre), en las siguientes unidades orgánicas:

- DG de Tributos, 446 días (siete facturas); DG de Trabajo, 153 días (tres facturas) y DG de Infraestructuras, 114 días (42 facturas).
- SEPAD, Gerencia Territorial del SEPAD en Badajoz y Cáceres, 190, 313 y 593 días, respectivamente (correspondientes a 436, dieciocho y siete facturas, respectivamente); Secretaria General de Cultura e Igualdad, 103 días (39 facturas) y Servicio Territorial de Sanidad y Políticas Sociales de Badajoz, 185 días (diecinueve facturas).

El Plan de Auditoría de la IGCA para 2019 incluía los controles relativos al seguimiento de las principales incidencias derivadas de los controles sobre el RCF de la Junta de Extremadura y el SES. No obstante, con la entrada en vigor del sistema ALCÁNTARA en el ejercicio 2020, la IGCA resuelve, el 30 de junio de 2020, la supresión de las citadas actuaciones de control hasta que esté implantado el nuevo sistema, por lo que tampoco se incluyeron en el plan de auditoría de 2020. Todo ello pese a que el artículo 12.3 de la LFE, prevé la realización de una auditoría anual para verificar el funcionamiento del RCF de acuerdo con la normativa vigente.

Los últimos informes de control realizados son los relativos al periodo 2015-2017 de los registros correspondientes a las entidades Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX), Consejo de la Juventud de Extremadura (CJEX) e IMEX y el anteriormente realizado sobre el registro de la AG, relativo a los ejercicios 2015 y 2016. La aprobación del Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, supone la implantación de un sistema integral de gestión económica financiera (ALCÁNTARA) que integra entre otros sistemas el Sistema de información para la descarga de facturas electrónicas del portal FACe (CONEXFACE), permitiendo salvar las deficiencias detectadas en los referidos controles en relación con las divergencias surgidas por la incompleta retroalimentación entre los sistemas que intervenían en la tramitación de las facturas anotadas. También se prevé que el sistema integrado permita el cumplimiento del artículo 4 de la LFE, en cuanto a presentación obligatoria de facturas electrónicas cuando el importe

de las mismas sea superior a 5 miles de euros, así como un desarrollo del registro de los rechazos y anulaciones de facturas, que eviten su solapamiento y la confusión en su tratamiento, extremos aún no cumplidos en el ejercicio 2019 en tanto que la implantación efectiva del sistema no tuvo lugar hasta el ejercicio 2020.

Finalmente, durante el ejercicio fiscalizado no contaron con RCF las fundaciones CDIEX y VIDEOMED, si bien la mayoría del resto de las fundaciones del sector público autonómico no tenían vinculado sus correspondientes registros al sistema contable, a efectos de una mayor fiabilidad en el cálculo del periodo medio de pago (PMP) según la metodología desarrollada por el RD 365/2014.

D) PATRIMONIO Y GESTIÓN DE INVENTARIOS

El marco normativo en el que se encuadra la gestión de la CAEX en materia patrimonial está constituido por la LPAT, que fue objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto 118/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General del Inventario del Patrimonio de la CA (RGI), el Decreto 70/2010, de 12 de marzo, que aprobó el Reglamento General de Procedimientos en materia de Patrimonio de la CAEX y el Decreto 19/2011, de 25 de febrero, sobre normas comunes de gestión y administración de los edificios administrativos del Patrimonio de la CAEX, que regula también su Consejo Gestor.

La LAMA modifica el régimen vigente al introducir en el Capítulo I de su Título IV modificaciones en la LPAT con el fin de optimizar y agilizar la gestión de los bienes de titularidad de la CAEX. Concretamente, contempla una serie de medidas para la simplificación administrativa y de mejora en materia patrimonial, referidas a los procedimientos de afectación y desafectación de un bien o derecho al uso general o a un servicio público, a la mutación demanial interna, el expediente patrimonial, cesiones administrativas, adquisición a título oneroso de inmuebles o derechos sobre los mismos, arrendamiento de inmuebles y enajenaciones a colindantes. Por último, remite a la LH para la delimitación del sector público autonómico y sector público administrativo, empresarial y fundacional, a efectos patrimoniales, que a su vez fue objeto de modificación por la LAMA mediante una nueva redacción del artículo 2 de la LH. En consecuencia, se salvan así las divergencias mantenidas en la definición del sector público autonómico existentes, con carácter previo a esta modificación, entre la LH y la LPAT.

El régimen definido por estas normas supone el establecimiento de un sistema global unitario de inventarios que han de integrarse en un “inventario consolidado” compuesto por el Inventario del Patrimonio de la CAEX y los anexos o relaciones separadas que se describen en el propio Reglamento (artículo 7.2). El citado inventario consolidado no fue concluido al cierre del ejercicio fiscalizado, por lo que no se ha procedido a la publicación de este en el DOE prevista por el artículo 7.5 del RGI.

Pese a la inexistencia de este inventario integrado, en 2019 continúa la actualización y desarrollo de los distintos inventarios especiales o subinventarios que forman parte de aquel, habiéndose elaborado las relaciones de altas y bajas de Inmuebles (que incluyen los inventarios de Inmuebles y Fibra óptica, así como los subinventarios de Patrimonio Público del Suelo y de Edificios Administrativos), Carreteras, Vías pecuarias, Vehículos, Otros muebles, Bienes informáticos, Maquinaria, Patrimonio histórico-artístico, Semovientes y Propiedades incorpóreas (Derechos de autor, Propiedad intelectual, Propiedad industrial y Aplicaciones informáticas).

Respecto a la obligación de formular relaciones separadas por parte de las entidades integrantes del sector público, persiste en 2019 la inconsistencia entre la LPAT (artículo 17.2) y el RGI (artículo 6.6), extendiendo la obligación este último a empresas, fundaciones y asociaciones integrantes del sector público, que no son objeto de inclusión en la citada ley, sin que en este caso se haya

procedido a su armonización por la LAMA. No obstante, se viene exigiendo la aportación de estas relaciones a todas las entidades integrantes del sector público de acuerdo con la delimitación más amplia contenida en el Decreto. Se ha verificado la aportación de estas relaciones¹⁵ resultando que en el caso de los OOAA y entes públicos se han aportado con carácter general, salvo en los casos del Instituto de Consumo de Extremadura¹⁶, CICYTEX, IMEX y SEPAD que, según el Servicio de Patrimonio, no han realizado comunicación del cumplimiento de las obligaciones patrimoniales a través de la carga de los bienes muebles en la aplicación de Inventario, o la aportación del correspondiente Inventario. En cuanto al resto de entidades del sector público, el grado de cumplimiento de esta obligación se expone en los epígrafes respectivos del subapartado II.6 de este Informe, en función de la naturaleza jurídica de estas entidades.

Como resultado del análisis de la gestión y seguimiento de los principales inventarios durante el ejercicio fiscalizado, cabe señalar:

– Bienes inmuebles

Se analizan los bienes inmuebles y derechos sobre los mismos, en el inventario correspondiente que integra carreteras, montes forestales, patrimonio inmobiliario, patrimonio público del suelo y vías pecuarias. A 31 de diciembre de 2019, consta el valor de tasación de un 78,4 % de los inmuebles que figuran dados de alta. No obstante, considerando los bienes integrantes del Patrimonio inmobiliario y con derechos de propiedad, este porcentaje se eleva al 96 %. El nivel de valoración se encuentra condicionado por el de los integrantes del Patrimonio Público del Suelo¹⁷ cuya gestión se atribuye de forma diferenciada en virtud de la DA Segunda de la LPAT a la Secretaría General de la Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda, que se encuentran valorados en un 60,6 %.

Al finalizar el ejercicio fiscalizado, aún no había concluido el proceso de regularización y venta de los inmuebles recibidos en virtud de la Ley 3/1997, de 20 de marzo, de extinción de las Cámaras Agrarias Locales, procediéndose a dar de alta los correspondientes inmuebles con vistas a su enajenación o cesión posterior, pese al periodo de tiempo transcurrido desde la aprobación de la citada ley. Esta circunstancia motiva el alta en el ejercicio de cuatro inmuebles tasados en su conjunto en 110 miles de euros, dados de baja por cesión en el mismo ejercicio y otras dos bajas por enajenación a las que se imputa un valor agregado de 5 miles de euros.

– Bienes muebles

Como resultado de la revisión de los inventarios de maquinaria, equipos informáticos y “otros muebles” se aprecian inconsistencias en relación con los bienes objeto de inclusión, de tal manera que figuran ordenadores u otros equipos informáticos indistintamente en los tres inventarios. El inventario de “otros muebles” correspondiente a la AEXCID figura sin importe alguno en cuanto al precio de adquisición. Asimismo, de los tres inventarios tan solo figura la identificación del código

¹⁵ No obstante, en algunos casos las comunicaciones aportadas al Servicio de Patrimonio se limitan a una simple comunicación de haber actualizado sus datos en la aplicación de inventario de bienes muebles, sin acompañar relación alguna.

¹⁶ En trámite de alegaciones esta entidad acredita la aportación de la correspondiente relación, realizada en octubre de 2021.

¹⁷ Estos bienes están destinados a su enajenación para el cumplimiento de objetivos en política de vivienda, según los procedimientos específicos establecidos por la Ley del Suelo de Extremadura, por lo que tienen una vocación de no permanencia en el Inventario, sin que ello sea óbice para una adecuada valoración de los mismos.

de inventario en el de equipos informáticos, en el que no consta importe. Por último, en el inventario de maquinaria no se registra ningún alta en 2019.

No se ha acreditado la formación de un inventario especial de parque de vehículos, como exige el artículo 20.3 del RGI, si bien existe una relación de los mismos que forma parte del Inventario. Pese a que el precio de adquisición es un campo obligatorio de cumplimentación cuando se procede al alta de nuevos bienes, en 2019 continúa sin constar esta información.

Las altas de vehículos en el ejercicio ascendieron a 70. Por su parte se produjeron 47 bajas, en todos los casos (salvo tres voluntarias, dos por cesión y una por entrega al concesionario) por desguace de elementos matriculados entre 1987 y 2009.

Por Resolución de 20 de mayo de 2019 de la Secretaría General de Presupuestos y Financiación se hace pública la adjudicación definitiva de los lotes ofertados en el procedimiento de adjudicación de varios bienes muebles propiedad de la CAEX, que incluye entre otros elementos aquellos que se habían incluido en dos procedimientos previos que habían quedado desiertos en 2016 y 2017, lo que conllevó una nueva valoración de los mismos. Entre los bienes adjudicados figuran 73 vehículos, en su mayor parte de titularidad de Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A. (GESPESA), que no fueron dados de baja en el inventario hasta el ejercicio 2020.

Por último, en relación con la adecuada gestión de edificios administrativos de acuerdo con las previsiones del citado Decreto 19/2011, de 25 de febrero, con fecha 17 de diciembre de 2018, fue aprobada por el presidente del Consejo Gestor de Edificios Administrativos una nueva propuesta de espacios concretada en el II Proyecto de Actuación de la reorganización administrativa de determinados edificios en Mérida. No obstante, no se han acreditado actuaciones en este ámbito durante el ejercicio 2019, no siendo hasta el ejercicio 2020 cuando tuvo lugar el segundo pleno del Consejo Gestor, dándose impulso en ese ejercicio a las actuaciones programadas mediante el dictado de unas "Instrucciones generales del II Proyecto de Actuación de reorganización de edificios administrativos. Mérida 2020".

E) SUPERVISIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DEPENDIENTE

El régimen de relaciones entre la Administración de la CAEX y el resto de las entidades dependientes que conforman el sector público autonómico no había sido objeto de un desarrollo normativo, al finalizar el ejercicio fiscalizado, en orden a garantizar el ejercicio de la tutela efectiva sobre las mismas. Concretamente, el artículo 168.5 de la LPAT prevé que "mediante Orden del titular de la Consejería con competencias en Hacienda se dictarán las instrucciones pertinentes que deban regir las relaciones del sector público empresarial y fundacional, con la Administración de la CA en materia de control del gasto público, solvencia financiera y de defensa de la materia patrimonial", sin que se haya dictado la norma correspondiente¹⁸.

Respecto al régimen jurídico de las entidades integrantes del sector público, si bien la LH y la LPAT, contienen disposiciones referidas a su régimen económico, presupuestario y patrimonial, el único marco referencial para la creación y funcionamiento de las entidades dependientes se circunscribe al previsto en la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración y se limita a la

¹⁸ Con respecto al cumplimiento de las obligaciones financieras, no existe en la CA una norma análoga al artículo 129.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (ni a la Orden EHA/614/2009 que regula el contenido del correspondiente informe) en orden a introducir la obligación de inclusión junto con las cuentas anuales de un informe relativo al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que deben asumir estas entidades por su pertenencia al sector público, para las entidades sometidos al PGC de la empresa española y para las fundaciones públicas.

Administración Institucional (OOAA y entidades públicas empresariales), guardando silencio respecto a los entes públicos, sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios que forman parte del sector público autonómico. Aunque para el caso de los consorcios, la LRJSP tiene carácter básico, para la determinación del régimen de creación y funcionamiento del resto de entidades públicas autonómicas hay que acudir a la normativa del Estado con carácter supletorio. Pese a que la LAMA modifica la LH, adecuando la definición del sector público a la legislación estatal y la Ley 1/2002 en relación con los procesos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general y sobre la resolución del procedimiento administrativo, no se ha modificado esta última ley en orden a la actualización del mencionado régimen.

Tampoco se prevé en la normativa autonómica la realización de controles de eficacia previstos para el Estado por el artículo 85 de la LRJSP, ni el requisito de formular un plan de actuación para las entidades integrantes del sector público institucional, que permita sustentar la planificación estratégica de estas entidades.

Por el contrario, durante el ejercicio fiscalizado tuvo lugar el desarrollo normativo del procedimiento de supervisión continua que debe regir el proceso de decisión, en relación con la extinción, o transformación de las entidades integrantes del sector público, conforme a lo previsto por el artículo 81 de la LRJSP, de carácter básico, según el cual “todas las AAPP deberán establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción”.

En desarrollo de esta norma por Resolución de 21 de noviembre de 2019 de la IGCA se dictan Instrucciones para el ejercicio de control financiero, cuya Sección 5ª se dedica al proceso de supervisión continua, habilitando un sistema de información automatizado, cuya valoración permitiese adoptar las decisiones de creación o reestructuración de entidades integrantes del sector público. Al respecto, el Plan de Auditoría de 2019 preveía la realización de una auditoría de cumplimiento del conjunto del sector público autonómico circunscrita al análisis de indicadores económico-financieros a efectos de llevar a cabo la supervisión continua regulada en el artículo 81.2 de la LRJSP, que no ha sido realizada al ser anulada y sustituida por otra similar a incluir en el Plan 2020 por Resolución de la IGCA de 30 de junio de 2020. No obstante, a 31 de julio de 2021, no se habían recabado de las entidades dependientes los referidos datos sistematizados, por lo que no se había realizado el correspondiente informe.

II.3.3. Sistemas de información

A) POLÍTICA DE SEGURIDAD EN LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

El RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en el ámbito de la Administración Electrónica tiene por objeto determinar la Política de Seguridad que se ha de aplicar en la utilización de los medios electrónicos. Con posterioridad, el artículo 156 de la LRJSP alude al mismo señalando que “tiene por objeto establecer la Política de Seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada”.

En el ámbito de la Administración Electrónica tuvo lugar un significativo desarrollo normativo en 2019 con la aprobación y entrada en vigor de la LAMA que regula esta materia en su Título VI “Medidas para la implantación de la administración digital”. Esta ley obliga en su artículo 26 a la elaboración de una planificación estratégica plurianual, que se concretaría en el ejercicio 2020 con

la aprobación del “Plan de modernización digital de Extremadura 2020-2024”. En su artículo 30 prevé la creación de un inventario de activos de información y el desarrollo reglamentario de una base de datos única en relación a la documentación en poder de la Administración en sus relaciones con la ciudadanía. Asimismo, en sus artículos 31 a 34 se regula el uso obligatorio de medios electrónicos, la garantía de la disponibilidad, continuidad y seguridad de los servicios informáticos y la optimización de los recursos para ello.

En los informes de fiscalización precedentes se realizó un análisis del estado de aplicación y desarrollo del ENS en el ámbito de la CAEX, del que se dedujeron diversas incidencias, de cuya vigencia en 2019 cabe destacar:

– Hasta el 26 de junio de 2018 no tuvo lugar la aprobación por el Consejo de Gobierno, de la Política de Seguridad y Privacidad de la Información de la Administración de la CAEX, dando así cumplimiento a lo previsto por el artículo 11 del RD 3/2010 y por la DA séptima del Decreto 225/2014, de 14 de octubre, de régimen jurídico de la Administración electrónica de la CAEX. En virtud del artículo 7.8 del Decreto 87/2019, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la CAEX, se procede de acuerdo con lo previsto por la referida Política a asignar a la Secretaría General de la Administración Digital las funciones del Responsable de Privacidad y Seguridad de la Información y del Delegado de Protección de datos de la Administración Autonómica, realizándose su inscripción en la Agencia Española de Protección de Datos en septiembre de 2019. No obstante, no se ha acreditado la efectiva creación del Comité de Privacidad y Seguridad de la Información también previsto en la referida Política.

– Respecto a los distintos sistemas de información, la existencia de normas propias en materia de seguridad se limita en 2019 a las referidas al sistema del organismo pagador de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio que regulan los procedimientos aplicables respecto a: organización de la seguridad, uso aceptable de los activos, seguridad en servicios de terceros, clasificación de la información, seguridad del personal, control de acceso lógico y uso de controles criptográficos. El referido sistema es el único sobre el que se vienen realizando medidas de evaluación de la seguridad previstas por el artículo 9 del RD 3/2010, centradas en pruebas de evaluación de continuidad de los servicios de tecnología de información y comunicación y auditorías internas de sistemas previstas en el artículo 15 del citado RD (realizada en abril de 2019). Por lo que se refiere al resto de sistemas de información, no se han llevado a cabo los correspondientes desarrollos ni evaluaciones, no siendo hasta el ejercicio 2020 cuando se inician los trabajos para el Proceso de adecuación al ENS que aglutinará los cambios necesarios para los distintos sistemas en el ámbito de la AG, conforme a lo previsto en la Guía CCN-STIC 806 desarrollada en 2020 por el Centro Criptológico Nacional.

– En 2019 aún no se había procedido en el ámbito de la Administración autonómica a instrumentar la publicidad prevista en el artículo 41 del RD 3/2010, al no haberse realizado ningún proceso de certificación o autoevaluación, ni se había realizado la categorización de sistemas de información prevista en el artículo 43. No obstante, gran parte de los desarrollos pendientes previstos en el ENS, constituyen el objeto del expediente de contratación que comenzó a diseñarse en el ejercicio fiscalizado destinado al diseño e implantación de un sistema de seguridad de la información en la administración autonómica y entidades integrantes del sector público cuyos sistemas de información son gestionados de forma centralizada. La inversión prevista fue de 1.200 miles de euros y el plazo de ejecución de dos ejercicios. En 2020 se paralizaron los trabajos de diseño de la referida licitación, debido a las circunstancias excepcionales de la COVID-19, priorizándose las actuaciones referidas a la puesta en marcha y mantenimiento del teletrabajo.

– Con fecha 10 de enero de 2013 se emitió el último informe integral sobre el “Análisis de los riesgos de los servicios de la Junta de Extremadura” que incluía una serie de recomendaciones en

relación con las áreas analizadas: marco operacional, marco organizativo y medidas de protección, de las que no se ha acreditado la realización de un seguimiento posterior. Desde entonces no se ha vuelto a realizar un análisis de riesgos, al que alude el artículo 13 del RD 3/2010, estando prevista una evaluación previa de la situación de los sistemas como parte del correspondiente Plan de adecuación. La paralización del citado contrato condiciona la realización de la correspondiente auditoría interna cuyos resultados debían estar disponibles tres meses antes de la finalización de aquel.

– La Política de Seguridad y Privacidad de la Información dispone la creación y actualización de registro de actividades de tratamiento de datos de todas las Consejerías y la normalización de los procedimientos a aplicar en este ámbito. Al respecto, se han elaborado los modelos para la identificación y caracterización de las Actividades de Tratamiento de las distintas Consejerías, así como para su publicación en el Registro de Actividades de Tratamiento correspondiente, accesible en el Portal de Transparencia y Participación Ciudadana.

B) INTEROPERABILIDAD DE LA INFORMACIÓN

El RD 4/2010, de 8 de enero, regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración Electrónica, cuya finalidad es la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las AAPP, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redunde en beneficio de la eficacia y la eficiencia¹⁹.

En relación con el grado de implantación del ENI, durante el ejercicio fiscalizado, cabe señalar:

– La situación de los modelos de datos de intercambio previstos en el artículo 10, durante el ejercicio fiscalizado, continúa limitándose a cuatro servicios de consultas para que puedan ser utilizados por otras AAPP: corriente de pagos para ayudas y subvenciones, corriente de pagos de contratación, servicio de consulta de discapacidad y servicio de consulta de familia numerosa. No obstante, están en proceso de análisis funcional para determinar si se cumplen las especificaciones de información para su publicación, los siguientes servicios de consulta: de escolarización, de inscrito como pareja de hecho, de discapacidad para la obtención de tarjeta de estacionamiento y de renta de prestación de social básica.

– El Decreto 225/2014, de régimen jurídico de la administración electrónica prevé en su artículo 21 el desarrollo de un Inventario de Información Administrativa que se encuentra disponible en el Portal Ciudadano de la Junta de Extremadura. Asimismo, en su artículo 73 dispone el desarrollo de un Catálogo de datos y documentos interoperables, que no ha llegado a producirse como herramienta específica, si bien la LAMA en su artículo 30 lo reconduce al inventario de activos de información.

– Por Acuerdo de Consejo de Gobierno el 24 de abril de 2018 se aprobó la “Política de Gestión de Documentos de la Junta de Extremadura” con objeto de dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 21 del RD 4/2010²⁰. El desarrollo de las previsiones de esta Política va dirigido a salvar las

¹⁹ La LRJSP en su artículo 156 dispone que el ENI “comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad”.

²⁰ Según el cual “las Administraciones Públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas necesarias con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida”.

deficiencias de desarrollo del RD en materia de gestión documental ya puestas de manifiesto en el informe de fiscalización precedente: la ausencia de desarrollo del repositorio electrónico equivalente (artículo 21.2), la falta de definición de calendarios de conservación de documentos y expedientes electrónicos y de un esquema institucional de metadatos para la gestión interna del documento electrónico (artículos 21 y 23 del RD), así como la elaboración de un plan que garantice la conservación de documentos a largo plazo. No obstante, durante el ejercicio fiscalizado no se han constatado avances ni desarrollos en esta materia.

– A 31 de diciembre de 2019 la CAEX no había establecido formalmente mecanismos de control para verificar el cumplimiento del ENI, pese a la previsión contenida en el artículo 27 del RD. Tampoco se había procedido a la publicación, en su sede electrónica, ni de la declaración de conformidad con el ENI ni de otros distintivos de interoperabilidad.

II.4. CUENTA GENERAL DE LA CAEX

El artículo 9 de la LAMA modifica el contenido de la LH y, más concretamente, el contenido de la Cuenta General regulado en el artículo 138 de la LH. Esta modificación introduce, como novedad, la inclusión obligatoria en la Cuenta General de:

– Los estados resultantes de la consolidación de las cuentas anuales de las entidades del sector público autonómico, especificando que comprenderán “el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada, el estado de cambios en patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación de presupuestos consolidado y la memoria consolidada”. Asimismo, matiza que en el caso del sector público empresarial “se podrá efectuar la consolidación mediante la agregación de las cuentas anuales consolidadas”.

– La información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública, regla de gasto y PMP a proveedores.

Por otra parte, la modificación del artículo 2 de la LH, adecuando la definición del sector autonómico a los criterios de la LOEPSF y de la LRJSP, permite evitar las divergencias entre el contenido de la Cuenta General y el perímetro de consolidación a efectos de contabilidad nacional, incluyendo la totalidad de cuentas anuales de las entidades que vienen siendo sectorizadas en el sector público extremeño a efectos del cumplimiento de las reglas fiscales.

El contenido de la Cuenta General de 2019 se adapta al previsto por la LH tras esta modificación, de tal forma que incluye, además de las cuentas anuales de las entidades del sector público (con las excepciones ya referidas) información adicional a la mera agregación de cuentas en relación con:

– Estados consolidados

La Cuenta General de la CAEX incluye un apartado de estados consolidados cuyo ámbito subjetivo comprende las entidades que forman parte del sector público administrativo, a excepción de los consorcios administrativos. Estos estados incluyen balance, cuenta de resultado económico patrimonial, estado de liquidación de presupuesto, estado de remanente de tesorería, estado de acreedores pendientes de aplicar a presupuestos y determinadas menciones de la memoria. Para su confección se ha tomado como referencia la ya derogada Orden de 12 de diciembre de 2000, de elaboración de la Cuenta General del Estado, dado que en el ámbito de la CAEX continuaba en vigor el PGCP, aún no adaptado al plan marco de contabilidad pública en tanto que el nuevo plan fue aprobado por Orden de la CHAP de 23 de diciembre de 2020. Ello conlleva la imposibilidad de

adaptación a la Orden HAP/1489/2013 por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público, así como que los estados consolidados no integren los estados de cambios en patrimonio neto y de flujos de efectivo, al no estar contemplados en el anterior PGCP²¹.

Por otra parte, se incluyen formando parte de los estados consolidados los estados agregados del sector público empresarial y fundacional, quedando tan solo fuera de la consolidación los consorcios autonómicos, cuyas cuentas anuales como se expondrá al analizar las mismas, presentan una heterogeneidad que dificulta su presentación agregada.

– Información sobre el cumplimiento de los objetivos previstos por la LOEPSF

De acuerdo con el principio de transparencia previsto por el artículo 6 de la LOEPSF la Cuenta General incluye información desglosada sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, endeudamiento, regla de gasto y sobre el plazo de pago a proveedores, de cuyo grado de cumplimiento se da cuenta en el subapartado II.7 de este Informe.

II.5. CUENTAS ANUALES DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

El plan de contabilidad aplicable al sector público administrativo de la CAEX, durante el ejercicio 2019, es el PGCP aprobado por Orden de la Consejería de Economía, Industria y Comercio de 21 de diciembre de 1999, adaptación del estatal de 1994.

El Consejo de Gobierno de la CAEX adoptó el 25 de abril de 2017 un Acuerdo por el que se manifiesta “el compromiso de la Junta de Extremadura de adaptar el Plan General de Contabilidad Pública al Plan General de Contabilidad Pública aprobado, con el carácter de Plan Contable Marco para todas las AAPP, por la Orden EAH/1037/2010, de 13 de abril, en el plazo máximo de seis meses a contar desde el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) de 2 de marzo de 2017, sobre condiciones adicionales a cumplir por las CCAA adheridas al Fondo de Financiación a las CCAA, compartimento Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) 2017”. En el ejercicio fiscalizado mediante el Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, se aprueba la implantación del sistema de gestión económico-financiera en el ámbito del sector público autonómico con presupuesto limitativo, que sustituye al sistema de información contable en vigor y que constituye el paso previo para la efectividad de dicha adaptación contable, que tuvo lugar en diciembre de 2020.

II.5.1. Contabilidad presupuestaria de la Administración General

A) PRESUPUESTOS INICIALES

El artículo 2.2 de la LP para 2019 aprueba los créditos iniciales del presupuesto de gastos de la Administración de la CAEX por un importe de 5.795.818 miles de euros (lo que supone un incremento interanual del 6,7 %) que se financiarán con los derechos económicos a liquidar, 5.247.568 miles de euros y, el resto, mediante operaciones de endeudamiento.

Por Decreto del Presidente 16/2019, de 1 de julio, se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías de la Administración de la CAEX, aumentando el número de ellas de seis a nueve. No obstante, tanto en la elaboración de los Presupuestos como en su posterior

²¹ En este sentido la LAMA previó que los principios contables aplicables fueran los establecidos en el vigente PGCP. El estado de cambios en el patrimonio neto se incluye, formando parte de las cuentas agregadas del sector empresarial.

liquidación que consta en la Cuenta General, se ha considerado la clasificación orgánica determinada por el Decreto del Presidente 21/2017, de 30 de octubre.

La Orden de 8 de junio de 2018 de la CHAP, por la que se dictan normas de elaboración de los PG de la CAEX para 2019 incorpora la necesidad de inclusión del informe de impacto de género sobre el anteproyecto de la ley de presupuestos, formando parte de la documentación anexa que debe enviarse a la Asamblea, crea dos nuevos subconceptos del presupuesto de gastos e incluye la necesidad de inclusión de número de vacantes en la plantilla de personal, como novedades más significativas²².

B) MODIFICACIONES DE CRÉDITO

Adecuación del régimen de tramitación de modificaciones presupuestarias

El régimen normativo de las modificaciones presupuestarias en el ámbito de la CAEX está constituido por la LH y desarrollado por la Orden de 24 de mayo de 2000, de la entonces Consejería de Economía, Industria y Comercio por la que se aprueban las instrucciones a seguir en la tramitación de expedientes de modificaciones. Como viene señalándose en informes de fiscalización precedentes se aprecian inconsistencias entre ambas normas, en tanto que la Orden no se ha adaptado al régimen previsto por la LH, tras la modificación operada por la Ley 4/2012, de 28 de diciembre de Medidas Financieras y Administrativas de la CAEX, especialmente en relación con las autorizaciones y la financiación de los diferentes tipos modificaciones, sin que se haya adecuado la Instrucción a la nueva figura del fondo de contingencia. Por Orden de la CHAP, de 17 de diciembre de 2020, se aprueba la Instrucción de Contabilidad de la Junta de Extremadura, adaptándola al nuevo sistema integrado de gestión económica ALCÁNTARA y regulando entre otros aspectos los documentos contables que afectan a las modificaciones de crédito, pero sin que la Disposición derogatoria contemple la derogación de la Orden citada, manteniéndose por tanto las referidas inconsistencias.

Análisis cuantitativo y cualitativo de los expedientes de modificación presupuestaria

En los anexos II.1.1 y II.1.2, se recogen las modificaciones presupuestarias de la AG tramitadas durante el ejercicio fiscalizado, atendiendo a su clasificación económica y orgánica, respectivamente. Estas modificaciones han supuesto un incremento del 0,5 % sobre los créditos iniciales del ejercicio 2019, por un importe neto de 28.964 miles de euros, porcentaje muy inferior al obtenido en el ejercicio precedente (un 1,7 %), poniendo de manifiesto una mejor asignación en los presupuestos iniciales de las diferentes dotaciones de gasto. Su tramitación ha dado lugar a la formalización de 313 expedientes cuya distribución, por tipos modificativos, se expone a continuación.

²² Estos subconceptos son el 227.13 "Servicios contratados de aulas matinales" para imputar los gastos derivados del servicio de aula matinal en los centros educativos públicos de la CAEX y 227.14 "Encargos a medios propios personalizados" para imputar los gastos corrientes de bienes y servicios derivados de encargos realizados por los poderes adjudicadores de la CAEX a personas calificadas jurídicamente de medio propio personificado en aplicación de la LCSP.

CUADRO Nº 7. MODIFICACIONES DE CRÉDITO POR TIPOS MODIFICATIVOS

(miles de euros)

Tipo	Ejercicio 2019	
	Nº expedientes	Importe
- C. extraordinarios y suplementos de crédito	1	804
- Ampliaciones de crédito	1	211
- Transferencias de crédito	250	± 195.383
- Créditos generados por ingresos	44	16.219
- Incorporaciones de remanentes de crédito	17	13.569
- Otras modificaciones (*)	N/A (**)	(1.839)
Total	313	28.964

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

(*) Se incluyen como tales las bajas en presupuesto de gastos que financian expedientes de generaciones e incorporaciones, así como las disposiciones del fondo de contingencia.

(**) N/A: No aplicable

El incremento de los créditos iniciales, junto con una utilización mucho más reducida que en ejercicios anteriores de la deuda financiada con el mecanismo FLA para financiar generaciones de crédito para cubrir deuda con proveedores, especialmente del SES, explica el menor impacto de las modificaciones presupuestarias sobre los presupuestos definitivos. Concretamente, esta incidencia se manifiesta en la reducción de las generaciones de crédito que pasan de 80.593 miles de euros en 2018 a 16.219 miles de euros en 2019.

Con relación a determinadas partidas de gasto, el importe de las modificaciones que les afectan evidencia la deficiente previsión en la dotación presupuestaria de las mismas, a la vista de la ejecución presupuestaria alcanzada en ejercicios precedentes, concretamente:

– Los créditos destinados a financiar al SES mediante transferencias de la AG continúan infradotados, motivando la tramitación de sendos expedientes de transferencias de crédito por importes de 14.075 y 25.797 miles de euros, que posibilitaron la generación de créditos en el Organismo por 39.872 miles de euros. Esta generación permitió la cobertura de facturas correspondientes a remesas vencidas de pagos a proveedores pendientes de aplicar a presupuesto, con devengo en 2019 y correspondientes a gastos de farmacia hospitalaria y material sanitario. No obstante, esta mayor dotación presupuestaria fue insuficiente para la cobertura del gasto real por este concepto en el SES, según se desarrolla en el epígrafe II.8.5. de este informe.

– Los créditos destinados a los conciertos educativos vuelven a dotarse por debajo de las necesidades de ejecución puestas de manifiesto en ejercicios precedentes, por lo que fueron incrementados a través de tres transferencias de crédito que suman un importe conjunto de 2.827 miles de euros.

– Los créditos definitivos del SEXPE se ven minorados por efecto, principalmente, de las transferencias de crédito negativas en 26.409 miles de euros, en su mayor parte (18.388 miles de euros) destinados a financiar parte de la dotación insuficiente de nóminas de personal docente, para cuya cobertura se tramitó el expediente nº 352 por un importe conjunto de 38.378 miles de euros. Además, se financió con bajas de créditos del SEXPE el incremento de transferencias a la

Universidad de Extremadura, tramitándose dos expedientes dirigidos a compensar el déficit producido en el presupuesto de esta (5.231 miles de euros) y a compensar los efectos de la bonificación en la primera matrícula para el curso 2019-2020 fijada por Decreto 59/2019 (3.000 miles de euros). Los informes económicos que fundamentan la utilización de recursos del SEXPE se limitan a expresar la disponibilidad de recursos, en las correspondientes aplicaciones-proyecto sin que se exprese el posible impacto en los objetivos de los correspondientes programas de fomento y formación en el empleo.

– Vuelven a utilizarse recursos procedentes de créditos en capítulos de operaciones de capital para financiar gastos corrientes. Pese a que la tramitación de estas transferencias no estaba permitida conforme al artículo 69.1 de la LH, esta limitación se viene excepcionando de forma sistemática por las sucesivas LP, y vuelve a ser incluida en el artículo 9 de la LP para 2019. Esta práctica motiva que en 2019 el saldo neto conjunto de las transferencias de crédito con cargo a los capítulos 6 “Inversiones reales” y 7 “Transferencias de capital”, ascienda a un importe negativo de 18.173 miles de euros e incide en la necesidad de una mayor adecuación de los presupuestos iniciales a la naturaleza de los gastos.

Del análisis de la documentación obrante en los expedientes de modificaciones presupuestarias realizadas en 2019, se ha contrastado el cumplimiento, en términos generales, de los requisitos de tramitación establecidos por la normativa reguladora de la materia (LH, Leyes de Presupuestos y Orden de 24 de mayo de 2000, de la Consejería de Economía, Industria y Comercio por la que se regulan las Instrucciones a seguir en la tramitación de expedientes de modificación de crédito). No obstante, la información que consta en las correspondientes memorias en relación con la repercusión que sobre los objetivos de gasto tenga la propuesta (Instrucción 37.b) de la Orden) y sobre su incidencia en los presupuestos futuros (Instrucción 37.d), es insuficiente para poder evaluar las correspondientes repercusiones, bien porque no se incluyen o porque su inclusión se limita a fórmulas genéricas no cuantificadas²³.

Financiación de las modificaciones presupuestarias

La fuente de financiación de las modificaciones de crédito figura debidamente acreditada en los expedientes tramitados y recogidas en los correspondientes documentos de modificación de previsiones de ingresos. A continuación, se desglosa el origen de los diferentes recursos que financian modificaciones presupuestarias, en función de los diferentes tipos modificativos.

²³ Respecto a lo alegado, sin perjuicio de la existencia de un procedimiento para la introducción por los gestores del impacto sobre los ejercicios posteriores, las deficiencias en su cumplimentación se evidencian en el hecho de que de los 250 expedientes de transferencias tramitados tan solo en 9 de ellos se identifica dicho efecto, limitándose los restantes a manifestar la falta de incidencia en ejercicios futuros, siendo evidente el impacto en algunos casos, especialmente en aquellos cuyas bajas en los créditos vienen motivadas por su aplazamiento a ejercicios posteriores.

CUADRO Nº 8. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO

(miles de euros)

Recursos	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Ampliaciones de crédito	Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Total
– Remanente de Tesorería	0	0	6.894	11.723	18.617
– Otros recursos propios	0	0	1.554	0	1.554
– Endeudamiento	0	0	1.985	0	1.985
– Aportaciones públicas	0	0	5.229	1.554	6.783
– Aportaciones privadas	0	0	25	0	25
– Bajas por anulación	0	0	532	292	824
– Fondo de contingencia	804	211	0	0	1.015
Total	804	211	16.219	13.569	30.803

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de expedientes de modificación presupuestaria y documentos de modificación de previsiones de ingresos aportados por la CHAP.

El artículo 66.bis de la LH permite la dotación del fondo de contingencia por un importe máximo del 2 % del total de gastos para operaciones no financieras, que podrá utilizarse para la financiación de créditos extraordinarios, ampliaciones de crédito e incorporaciones de crédito. El importe dotado en ejercicios sucesivos por este concepto se mantiene en un importe fijo de 5.000 miles de euros, inferior al límite máximo previsto. No obstante, la utilización del fondo se ha limitado en 2019 a un importe de 1.015 miles de euros, lo que contrasta con la utilización de remanente de tesorería por importe de 11.723 miles de euros para financiar incorporaciones de crédito.

La financiación total con remanente de tesorería ha ascendido a 18.617 miles de euros, sin que pueda verificarse la adecuación de la misma, al no contar la AG con un sistema de seguimiento de gastos con financiación afectada, que permita cuantificar el remanente afectado a cada proyecto o aplicación de gasto. No obstante, en los expedientes constan informes de seguimiento de esta financiación, que cuantifican estos remanentes afectados, si bien sin estar sustentados en el referido sistema integral de seguimiento. Asimismo, la utilización de este recurso como fuente de financiación de generaciones de crédito (6.894 miles de euros en 2019) aunque está permitida por el artículo 70.3 de la LH, debe tener carácter excepcional, debiendo darse prioridad a la baja en otros créditos y limitándose a los casos de cofinanciación por parte de la Administración autonómica. Debe considerarse que la financiación de gastos con remanente, al no generar el reconocimiento de derechos en el ejercicio corriente, provoca déficit de financiación, por lo que su utilización debe supeditarse al cumplimiento de las reglas fiscales.

Respecto a la financiación de modificaciones con compromisos de ingresos, se ha reducido en 2019 pasando a representar un 33 % sobre el total de la financiación con ingresos del ejercicio, frente al 88 % alcanzado en 2018. No obstante, continúa sin implantarse un módulo de seguimiento de estos compromisos, previsto por la Orden de la Consejería de la Economía, Industria y Comercio, de 21 de diciembre de 1999, por la que se aprueba el PGCP, que permita acreditar la adecuación de los compromisos certificados en los correspondientes expedientes.

Acuerdos de no disponibilidad

Por Acuerdos del Consejo de Gobierno de 27 de septiembre y 5 de noviembre de 2019 se declara la no disponibilidad de créditos en el presupuesto de la CAEX, por importes respectivos de 26.000 y 39.872 miles de euros. Los Acuerdos citados se realizaron en aplicación del artículo 94.1 de la LH, por el cual el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda, podrá aprobar por razones de coyuntura presupuestaria la no disponibilidad de créditos consignados en el presupuesto de gastos.

En el primero de los casos, la no disponibilidad se justifica por un incremento de los gastos de personal correspondientes a la DG de Personal Docente, por encima de las previsiones, autorizándose la utilización antes de finalización del año de las dotaciones necesarias de los respectivos créditos mediante transferencias. De acuerdo con esta autorización se produce el correspondiente levantamiento el 3 de noviembre de 2019, liberando estos créditos para la realización de la transferencia nº 352 antes citada.

Respecto al Acuerdo de 5 de noviembre de 2019, se justifica por el requerimiento realizado por Orden del MINHAC de 1 de agosto de 2019, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 24.3 de la LOEPSF para que se acreditaran medidas ante el riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto que se habían apreciado. De nuevo, el mismo Acuerdo autorizaba la utilización de estos créditos, antes de fin de año, para dotar los créditos destinados al SES para la cobertura presupuestaria en concepto de productos farmacéuticos y farmacia hospitalaria. El levantamiento de la no disponibilidad tuvo lugar el 12 de diciembre de 2019, destinándose a dicho fin mediante la dotación de los correspondientes créditos del SES.

Por último, atendiendo a las disponibilidades líquidas con que contaban diversas entidades integrantes del sector público, se adoptaron en 2019 sucesivas resoluciones por parte de la CHAP por la que se acuerda la no disponibilidad de los créditos destinados a la financiación de las mismas, de acuerdo con lo previsto por el artículo 94.2.b) de la LH, que suman un importe conjunto de 11.809 miles de euros, y cuyo desarrollo se expone en el subepígrafe II.5.5.B del presente Informe.

C) EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La liquidación del presupuesto de gastos de la AG durante el ejercicio fiscalizado se resume en los anexos II.1-3 y II.1-4 que registran, respectivamente, la clasificación económica a nivel de capítulos y su estructura orgánica por secciones.

En el siguiente cuadro se recogen los principales parámetros de la ejecución del presupuesto de gastos, por capítulos presupuestarios.

CUADRO Nº 9. PRESUPUESTO DE GASTOS. GRADOS DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO

(miles de euros)

Capítulos	Créditos finales (A)	Obligaciones reconocidas (B)	Desviación (A - B)	Grado de Ejecución (%)	Pagos	Grado de Cumplimiento (%)	Peso relativo Obligaciones reconocidas (%)	Variación Obligaciones 2018-2019 (%)
1.Gastos de personal	1.199.693	1.181.341	18.352	98,5	1.180.996	99,9	22,3	5,4
2.Gastos corrientes en bienes y servicios	249.358	209.773	39.585	84,1	168.477	80,3	3,9	(1,9)
3.Gastos financieros	71.254	70.982	272	99,6	70.732	99,6	1,4	9,4
4.Transferencias corrientes	3.235.960	3.078.900	157.060	95,1	2.904.836	94,3	58,2	2,9
5.Fondo de Contingencia	3.985	0	3.985	0	0	N/A (*)	N/A (*)	N/A (*)
6.Inversiones reales	288.890	123.961	164.929	42,9	85.881	69,3	2,3	4,8
7.Transferencias de capital	313.149	163.474	149.675	52,2	121.049	74,0	3,1	1,4
8.Activos financieros	2.089	2.089	0	100,0	2.085	99,8	0,1	(4,6)
9.Pasivos financieros	460.404	460.238	166	99,9	460.238	100,0	8,7	45,2
Total	5.824.782	5.290.758	534.024	90,8	4.994.294	94,4	100,0	6,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

(*) N/A: No aplicable

Las ORN de la AG alcanzaron los 5.290.758 miles de euros, con un incremento interanual de un 6 %, motivado fundamentalmente por el incremento de los créditos finales (en un 5,5 %) en tanto que el grado de ejecución se mantuvo estable con un leve incremento de medio punto porcentual. El mayor incremento tanto en términos absolutos, 143.238 miles de euros, como relativos, 45,2 %, se produjo en el capítulo 9 “Pasivos financieros” como consecuencia del vencimiento del periodo de carencia de determinados préstamos recibidos con cargo al Fondo de Financiación de las CCAA en ejercicios anteriores, así como por el aumento de deuda amortizada con entidades financieras que es refinanciada con cargo al FLA 2019. El incremento de la deuda en los últimos ejercicios motiva a su vez el aumento interanual de los gastos financieros en un 9,4 %.

Los capítulos 6 “Inversiones reales” y 7 “Transferencias de capital” presentaron los menores grados de ejecución del presupuesto, un 42,9 % y un 52,2 %, respectivamente, motivando el reducido peso relativo de las operaciones de capital sobre el total de ORN, un 5,4 %. Al igual que en el ejercicio precedente, los artículos 60 “Inversión nueva destinada al uso general” (destacando, por su volumen, la reducida ejecución del 3,7 % del superproyecto Plataforma Logística del Suroeste Europeo en Badajoz, con una dotación de 19.290 miles de euros) y 77 “Transferencias de capital a

empresas” son los que presentan mayores desviaciones en términos absolutos, 49.634 miles de euros y 87.613 miles de euros, respectivamente.

El elevado peso relativo de las transferencias corrientes recibidas por otras entidades públicas autonómicas condiciona el análisis de la ejecución presupuestaria de la AG por naturaleza, teniendo en cuenta que las transferencias destinadas al SES suponen el 32,3 % del total de obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto de gastos de la AG. Asimismo, debe considerarse la inclusión en el presupuesto de la AG de la ejecución presupuestaria de los tres OOAA y cuatro entes públicos que funcionan como servicios presupuestarios, sin contar con presupuestos independientes, cuyas obligaciones reconocidas concentran el 11 % sobre el total de la AG.

Atendiendo a la clasificación funcional del gasto, se muestra a continuación la evolución a nivel de obligaciones reconocidas de los programas presupuestarios con mayor peso relativo en el presupuesto.

CUADRO Nº 10. EVOLUCIÓN IMPORTE OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN PROGRAMAS DE MAYOR PESO PRESUPUESTARIO

(miles de euros)

Programa		2017	2018	2019
800 X	Transferencias entre subsectores	1.605.060	1.708.599	1.745.451
313 A	Regulación de producciones	562.840	553.628	557.871
222 B	Educación secundaria y formación profesional	378.243	389.441	408.947
222 A	Educación infantil y primaria	349.582	362.441	382.247
232 A	Atención a la dependencia	294.503	303.761	314.983
242 A	Fomento y calidad en el empleo	146.984	144.454	146.373
121 A	Amortización y gastos financieros del endeudamiento público	309.475	380.725	530.409

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

Como puede apreciarse, todos estos programas han incrementado su importe en el ejercicio fiscalizado respecto al precedente, siendo especialmente significativo el aumento correspondiente a la carga financiera (amortización e intereses) de la deuda viva, un 39,3 %. El programa 800X “Transferencia entre subsectores” es el que presenta un mayor volumen en tanto que recoge entre otras aportaciones las transferencias al SES, que han sido objeto de un incremento continuado en los últimos ejercicios.

Atendiendo al grado de ejecución, diecisiete programas presupuestarios no alcanzaron el 70 % en 2019, destacando por su dotación presupuestaria el programa 353 A “Infraestructuras agrarias”, con cargo al que se reconocieron obligaciones por 112.123 miles de euros, lo que supone un grado de ejecución del 57,1 %. No obstante, si bien con un peso presupuestario inferior, los programas 333A “Energía renovable y eficiencia energética” y 354D “Saneamiento y abastecimiento de aguas” presentan los menores porcentajes de ejecución en 2019, con un 21,6 % y un 29,2 %, respectivamente.

El análisis de la evolución de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto durante el ejercicio 2019 se desarrolla en el subepígrafe II.5.2.E (acreedores presupuestarios no financieros). No obstante, se desglosa a continuación el impacto producido en el reconocimiento de obligaciones por la evolución de los mencionados acreedores, siendo prácticamente inapreciable en relación con los ejercicios precedentes, limitándose su variación neta a 816 miles de euros en tanto que el importe de los gastos devengados en el ejercicio que no han sido objeto de imputación, 26.017 miles de euros, es muy similar a las obligaciones reconocidas con origen en ejercicios anteriores.

CUADRO Nº 11. INCIDENCIA DE ACREEDORES PENDIENTES DE IMPUTAR SOBRE OBLIGACIONES EN 2019

(miles de euros)

Subcuentas de la 409	Gastos devengados en 2019 no imputados a presupuesto	ORN en 2019 correspondientes a gastos de ejercicios anteriores	ORN por exceso/(defecto) en 2019
Obligaciones pendientes de pago procedentes de ejercicios anteriores.	0	25.201	25.201
Obligaciones pendientes de pago generadas en el ejercicio 2019.	26.017	0	(26.017)
Total	26.017	25.201	(816)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

Esta diferencia motiva un ajuste por acreedores por aplicar a presupuestos en términos de contabilidad nacional que, dado su escaso importe, no tiene prácticamente incidencia en el cálculo de la necesidad de financiación.

Asimismo, se reduce sustancialmente el impacto de los gastos cuya imputación debe ser objeto de autorización previa por el Consejo de Gobierno en cumplimiento del artículo 12.4 de la LP para 2019 según el cual "cuando se trate de gastos (exentos de fiscalización previa) realizados en ejercicios anteriores, deberán justificarse en el expediente los motivos de su no aplicación al ejercicio correspondiente y, en todo caso, en los gastos realizados en los ejercicios previos al inmediato anterior al vigente deberá autorizarse previamente por el Consejo de Gobierno si su cuantía individual supera los 5.000 euros, sin perjuicio de las responsabilidades a que, en su caso, hubiere lugar". La LP para 2019 amplía el límite fijado en la LP para 2018 que fijaba su cuantía individual en los 3.005,06 euros, dando como resultado que los gastos autorizados en 2019 se limiten a 50 miles de euros, contando con los preceptivos informes favorables de la Abogacía y la IGCA.

D) EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

La liquidación del presupuesto de ingresos de la AG se recoge resumida a nivel de capítulos en el anexo II.1-5.

En el siguiente cuadro se presenta el desglose por capítulos presupuestarios de las desviaciones en la ejecución producidas, el grado de ejecución sobre las previsiones, el grado de cumplimiento de los derechos reconocidos y el porcentaje de variación interanual de los mismos.

CUADRO Nº 12. PRESUPUESTO DE INGRESOS. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO

(miles de euros)

Capítulos	Previsiones finales (A)	Derechos reconocidos			Grado de Ejecución (%)	Cobros		Grado de Cumplimiento (%)	Variación derechos ejercicio anterior (%)
		(B)	Peso relativo (%)	Desviación (B) – (A)		Importe	Peso relativo (%)		
1. Impuestos directos	717.790	737.161	15	19.371	103	730.156	15	99	2
2. Impuestos indirectos	1.221.260	1.226.285	24	5.025	100	1.224.337	25	100	(2)
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	108.871	110.801	2	1.930	102	110.784	2	100	1
4. Transferencias corrientes	2.667.393	2.247.116	44	(420.277)	84	2.197.695	44	98	1
5. Ingresos patrimoniales	10.883	13.317	0	2.434	122	12.233	0	92	17
6. Enajenación de inversiones reales	3.573	2.089	0	(1.484)	58	2.089	0	100	109
7. Transferencias de capital	525.818	225.730	5	(300.088)	43	185.574	4	82	(11)
8. Activos financieros	18.959	2.208	0	(16.751)	12	2.208	0	100	19
9. Pasivos financieros	550.235	509.919	10	(40.316)	93	509.919	10	100	(9)
Total	5.824.782	5.074.626	100	(750.156)	87	4.974.995	100	98	(1)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos que constan en la liquidación presupuestaria de la AG.

Los derechos reconocidos en 2019, 5.074.626 miles de euros experimentan una reducción interanual del 1 %, motivada por el menor grado de ejecución desde el ejercicio 2012, un 87 % frente al 93 % de 2018. Destaca la baja ejecución del capítulo 7 “Transferencias de capital”, un 43 %²⁴, principalmente por la desviación en fondos procedentes de la Unión Europea (UE), tanto en concepto de fondos estructurales como en fondos de desarrollo rural. En este capítulo las previsiones vienen siendo sobreestimadas en presupuestos sucesivos, manteniendo una ejecución por debajo del 54 % en los cuatro ejercicios anteriores. La desviación más importante en términos absolutos se produce en el capítulo 4 “Transferencias corrientes” (420.277 miles de euros) generada, principalmente, por los recursos procedentes del sistema de financiación autonómica. Se produce, asimismo, una contención en el endeudamiento que queda reflejada en la reducción interanual en 48.904 miles de euros de los derechos reconocidos en concepto de “Pasivos

²⁴ Pese a que la ejecución del capítulo 8 “Activos financieros” es aún inferior, limitándose a un 12 %, no es significativa en tanto que deriva de la inclusión en el mismo del remanente de tesorería que, por su propia naturaleza, no da lugar al reconocimiento de obligaciones.

financieros”, porque los recursos obtenidos del FLA 2019 se han dedicado, fundamentalmente, a la refinanciación de deuda ya existente.

La recaudación neta de derechos del ejercicio corriente, 4.974.995 miles de euros, supone un grado de cumplimiento del 98 %, un punto porcentual superior al obtenido el ejercicio anterior. No obstante, este porcentaje se encuentra condicionado por la aplicación del sistema de contraído por recaudado en el registro contable de determinados recursos, evitando la contabilización de determinados derechos no recaudados que deberían figurar como pendientes de cobro al cierre del ejercicio. El 80,8 % de los derechos pendientes de cobro registrados a 31 de diciembre de 2019 corresponden a fondos estructurales de la UE.

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

- En el ejercicio 2019 se reconocieron derechos presupuestarios por un total de 10 miles de euros, cuya imputación debió realizarse en los ejercicios precedentes en los que fueron objeto de recaudación. El cobro de estos ingresos fue registrado en los conceptos extrapresupuestarios “Incompetencias de tributos cedidos” y “Recaudación voluntaria de Diputaciones”, hasta su posterior depuración e imputación a los capítulos 2 “Impuestos indirectos” (1 miles de euros) y 5 “Ingresos patrimoniales” (9 miles de euros).
- Por el contrario, los derechos presupuestarios están infravalorados en 153 miles de euros que fueron recaudados de forma extrapresupuestaria como ingresos pendientes de aplicación en 2019, no siendo objeto de imputación presupuestaria hasta que tuvo lugar su depuración en ejercicios posteriores. Estos ingresos debieron imputarse, principalmente, al capítulo 4 “Transferencias corrientes”, 116 miles de euros, correspondiendo los restantes a capítulos tributarios (1 al 3).
- La ausencia de registro contable de la anulación de las deudas aplazadas o fraccionadas determina que las mismas permanezcan registradas hasta su vencimiento, en contra del criterio previsto en el PGCP. Las deudas aplazadas y/o fraccionadas que debieron haber sido objeto de anulación y, sin embargo, permanecían pendientes de cobro al cierre de 2019 ascendían a 3.574 miles de euros. En sentido opuesto, no se procedió al reconocimiento de derechos por la cuantía de las deudas aplazadas y fraccionadas en ejercicios anteriores cuya recaudación se produjo en el período fiscalizado, 15.382 miles de euros. El efecto neto de estas operaciones sobre los derechos reconocidos implica la infravaloración de los mismos en 2019 por un importe de 11.808 miles de euros, afectando principalmente a conceptos de naturaleza tributaria.
- La utilización del sistema de contraído por recaudado en el registro de determinados conceptos relacionados con la gestión del patrimonio inmobiliario (alquileres, acceso diferido a la propiedad y compraventa de viviendas públicas) ocasiona que no se reconozcan los derechos correspondientes a las deudas vencidas pendientes de cobro originadas por los mismos que, en 2019, ascendieron a un importe de 1.957 miles de euros en Badajoz y 761 miles en Cáceres.
- El criterio de reconocimiento de los ingresos tributarios seguido por los Servicios Centrales de Mérida distorsiona la representatividad de la liquidación presupuestaria de estos conceptos, en tanto que no se registran ni los derechos pendientes de cobro ni, en consecuencia, determinadas anulaciones y cancelaciones, motivando a su vez que la Cuenta General no discrimine adecuadamente las causas de bajas de los derechos presupuestarios. Como resultado del análisis realizado sobre los expedientes de derechos anulados o fallidos que fueron tramitados en el ejercicio posterior al fiscalizado cabe concluir que, al menos un importe de 526 miles de euros, corresponden a derechos que debieron reconocerse en 2019. Asimismo, otros 4.759 miles de euros

debieron haberse registrado en ejercicios anteriores al fiscalizado, figurando como pendientes de cobro al finalizar 2019. No obstante, dado que fueron objeto de anulación o cancelación en 2020, se evidencia que a fin del ejercicio 2019 no constituían de forma efectiva recursos a corto plazo, por lo que debieron estar en su mayor parte provisionados, siendo por tanto irrelevante el efecto neto de su cómputo en el remanente de tesorería.

Estructura de financiación

El sistema de financiación vigente para las CCAA en 2019 es el aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 15 de julio de 2009, incorporado al ordenamiento jurídico por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con EA y se modifican determinadas normas tributarias.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017 se constituyó la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, que emitió su Informe en el mes de julio del mismo año. En el mismo se constata que el impacto sobre los ingresos de la grave crisis económica sufrida a partir de 2009 condicionó de manera importante el cumplimiento de los objetivos de gasto asumidos por las AAPP, no cumpliendo el sistema de financiación vigente con su función de proporcionar los ingresos necesarios para hacer frente a los gastos en competencias de las CCAA. Además, considera el sistema excesivamente complicado y poco transparente, determinando su aplicación una distribución desigual por habitante y adoleciendo de un déficit de responsabilidad fiscal por parte de las CCAA. Por ello, propone una reforma del sistema que contemple como objetivos centrales la mejora de la estabilidad financiera de las AAPP, el logro de un adecuado nivel de corresponsabilidad fiscal de las CCAA y la sostenibilidad del Estado de Bienestar. Este Informe fue distribuido al CPFF y elevado al Consejo de Ministros, sin que hasta la fecha se haya traducido en una reforma del sistema de financiación vigente.

La estructura de financiación de la CAEX, a nivel de DRN atendiendo al origen de los recursos conforme al diseño previsto por la citada Ley y a su peso relativo, se presenta a continuación.

CUADRO Nº 13. ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LA CAEX

(miles de euros)

Tipos de Recursos	2018	2019	% s/ Total 2018	% s/ Total 2019
A. Recursos del Sistema de Financiación	3.262.271	3.284.704	63,51	64,73
A.1 Recursos del Sistema Ley 22/2009 (Anticipos)	3.135.714	3.192.107	61,05	62,90
– Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	574.115	593.792	11,18	11,70
– Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	732.146	714.675	14,25	14,08
– Impuestos Especiales	391.549	387.395	7,62	7,63
– Tributos cedidos (Juego, Transmisiones Patrimoniales y Sucesiones y Donaciones)	180.967	170.055	3,52	3,35
– Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales	821.243	872.378	15,99	17,19
– Fondo de Suficiencia Global	435.694	453.812	8,48	8,94
A.2 Recursos del Sistema (Compensaciones)	126.557	92.597	2,46	1,82
– Liquidación Definitiva Sistema Financiación Ley 22/2009				
. Liquidación ejercicio 2016-2017	126.557	92.597	2,46	1,82
B. Otros recursos recibidos de la AGE	(37.754)	(36.688)	(0,74)	(0,72)
– Otros recursos procedentes de la AGE	(37.754)	(36.688)	(0,74)	(0,72)
C. FCI	18.264	26.103	0,36	0,51
– FCI y Fondo Complementario	18.264	26.103	0,36	0,51
D. Fondos UE	834.526	773.159	16,25	15,24
– Fondos Estructurales	270.344	211.314	5,26	4,16
– Política Agraria Común	549.899	553.418	10,71	10,91
– Otros recursos	14.283	8.427	0,28	0,17
E. Subvenciones y Convenios	281.480	294.584	5,48	5,81
– Subvenciones gestionadas y Convenios suscritos con Admones. Públicas y privados	281.480	294.584	5,48	5,81
F. Tributos y otros recursos generados por la CA	218.881	222.845	4,26	4,39
– Tributos propios	138.089	135.115	2,69	2,66
– Prestación de servicios	44.419	49.616	0,86	0,98
– Ingresos patrimoniales	11.412	13.317	0,22	0,26
– Otros recursos	24.961	24.797	0,49	0,49
G. Endeudamiento Financiero	558.823	509.919	10,88	10,05
– Recursos por operaciones de pasivos financieros	558.823	509.919	10,88	10,05
Total	5.136.491	5.074.626	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

El peso relativo de los recursos procedentes del sistema de financiación aumenta en un punto porcentual en términos interanuales, hasta representar un 64,7 % del total, a costa principalmente de la reducción de recursos procedentes de la UE. Formando parte de los mismos, los derivados

del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global suman un importe conjunto de 1.326.190 miles de euros, lo que supone un incremento interanual del 5,5 %. El peso relativo de estos recursos, previstos por el sistema para compensar la capacidad de la CAEX para generar recursos, evidencia una significativa dependencia de los mismos en los presupuestos de la CAEX, que debe ser considerada ante cualquier propuesta de modificación del sistema de financiación vigente. En cuanto al volumen del endeudamiento financiero, no solo se reduce respecto al ejercicio anterior, sino que gran parte de los recursos recibidos se han dedicado a la refinanciación de deuda en mejores condiciones financieras, posibilitando la contención del endeudamiento neto en la AG.

Pese a que la Disposición final (DF) tercera de la Ley 8/2016, de 12 de diciembre de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la CAEX, prorrogó por igual plazo, el periodo de un año concedido por la precedente Ley 1/2015, para la elaboración de los textos refundidos de las disposiciones legales vigentes en materia de tributos propios y cedidos aprobadas por la CAEX, no se ha hecho uso de esta habilitación en relación con los tributos propios. Con posterioridad, la LP para 2019 incluye en su DF segunda la autorización al Consejo de Gobierno para que en el plazo de dieciocho meses apruebe un texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tributos propios, sin que se haya procedido a su aprobación en el referido plazo.

Respecto a los recursos generados por la CAEX y, más concretamente, de los impuestos propios, la evolución de su ejecución presupuestaria en el ejercicio fiscalizado y el precedente se expone a continuación.

CUADRO Nº 14. IMPUESTOS PROPIOS (2018-2019)

(miles de euros)

Ejercicio	Liquidación presupuestaria	Impuesto sobre Aprovechamientos cinegéticos	Impuesto sobre Instalaciones que incidan sobre el medio ambiente	Impuesto sobre eliminación de residuos en vertedero	Canon de saneamiento	Total
2018	DRN	4.955	98.327	4.319	12.575	120.176
	Recaudación neta	4.955	98.327	4.319	12.575	120.176
2019	DRN	5.100	99.396	5.610	8.160	118.266
	Recaudación neta	5.100	99.396	5.610	8.160	118.266

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

El impacto recaudatorio de estas figuras tributarias es relativamente reducido en tanto que suponen el 2,3 % de los recursos totales de la CAEX y descansan fundamentalmente en el Impuesto sobre Instalaciones que incidan sobre el medio ambiente²⁵, confirmándose la recaudación descendente

²⁵ Cabe señalar que el citado informe de la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación autonómica considera necesario anticiparse al previsible conflicto entre tributos propios autonómicos y nuevos tributos estatales en materia de naturaleza ambiental y reordenar este ámbito fiscal, proponiendo una ley marco que permitiese atribuir figuras impositivas o hechos imposables a los distintos niveles de gobierno.

del Canon de saneamiento en los dos últimos ejercicios, generada por la bonificación del 50 % en la cuota íntegra establecida por la LP para 2018.

El 26 de enero de 2015 la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales del Estado y la CAEX acordaron que esta percibiría anualmente una compensación por la desaparición del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito de ámbito autonómico y la consecuente disminución de sus ingresos, como resultado de la creación de un nuevo impuesto de ámbito estatal (creado por el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre), que imposibilitaría a la CAEX para gravar el mismo hecho imponible. La compensación correspondiente a 2018, 36.289 miles de euros, se ingresa dentro del plazo previsto (13 de mayo de 2019) en el concepto presupuestario 409 “Otras transferencias corrientes del Estado”.

Por lo que se refiere a las tasas y precios públicos de la CAEX, la actualización de tarifas llevada a cabo por la LP para 2019, elevando los tipos de cuantía fija (salvo para las tasas creadas o actualizadas por normas dictadas a partir del 1 de enero de 2018), supone que la recaudación de los precios públicos de la Comunidad se incremente en 21.273 miles de euros; no así la de las tasas autonómicas, cuya recaudación disminuye ligeramente.

Beneficios fiscales

Conforme a lo previsto por los artículos 22 de la LOFCA y 46 de la LH, la LP para 2019 recoge la estimación beneficios fiscales (BF) que afectan a los tributos de la CAEX, en cuyo artículo 4 se cuantifican en un total de 562.368 miles de euros.

El detalle de estos cálculos se presenta en la memoria de los BF que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019, de acuerdo con el artículo 56 de la LH. En dicha memoria se desglosan: la previsión de BF para 2019, el concepto de presupuesto de BF, los cambios normativos que afectan a al presupuesto de BF para 2019, la clasificación de BF por impuestos y las correspondientes conclusiones.

El 98,1 % de los BF estimados para 2019 corresponde a tributos cedidos, limitándose los correspondientes a tributos propios al 1,9 %. Entre los primeros, los correspondientes al IVA ascienden a 430.932 miles de euros, lo que supone el 76,6 % del total del presupuesto de BF para 2019. Pese al peso relativo de los BF que afectan al IVA, su estimación se fundamenta en los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local para el ejercicio 2016 (que asigna a las CCAA los datos globales estimados de BF en función de los índices de consumo utilizados para las entregas a cuenta), por lo que se mantiene inalterable desde los presupuestos de 2017, sin que se haya formulado una actualización de los datos con posterioridad. Estas estimaciones recogen tanto los tipos reducidos del 4 y 10 %, como las exenciones previstas en su normativa reguladora.

La memoria de BF no contiene una distribución de los mismos en función de las políticas de gasto sociales o económicas en la que se incardinan aquellos. Tampoco se han definido parámetros objetivos que permitan una evaluación de la eficacia y eficiencia de los mismos.

Atendiendo a la ejecución real de los BF, no se ha acreditado la realización de un seguimiento de las desviaciones entre los estimados y los reales, con objeto de analizarlas y permitir una más ajustada estimación de estos. Este análisis solo se lleva a cabo cuando se requiere algún examen individualizado para el establecimiento de nuevas medidas tributarias o en el caso concreto de las deducciones autonómicas del IRPF, que se cuantifican conforme a los datos aportados por la AEAT, referente a las declaraciones presentadas del ejercicio anterior. Como consecuencia de ello, no se dispone de datos sobre las correspondientes desviaciones, salvo las que se deducen de la

información que figura en la Cuenta de Gestión de Tributos Cedidos en relación con los BF que afectan a los Impuestos de Sucesiones y Donaciones y de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, siendo los datos de ejecución superiores a las previsiones en un 17 y 16,8 %, respectivamente.

En cuanto al control de la correcta aplicación de los BF sobre los contribuyentes se ha verificado la inclusión de controles específicos sobre los mismos en los Planes de control tributario de la CAEX, ejercicios 2018 y 2019, recayendo específicamente en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (exenciones y bonificaciones), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (bonificaciones en la cuota en donaciones y reducciones en base imponible en sucesiones), el canon de saneamiento y las deducciones en el tramo autonómico del IRPF.

E) RESULTADO Y SALDO PRESUPUESTARIOS

El anexo II.1-6 recoge de forma resumida el estado de resultado presupuestario que forma parte de la Cuenta Anual de la Junta de Extremadura.

El efecto conjunto del incremento de las obligaciones reconocidas en un 6 % y de la reducción de los DRN en un 1 %, implica la obtención de un resultado presupuestario negativo de 265.813 miles de euros, un 176 % superior al obtenido en 2018. Asimismo, la menor apelación al endeudamiento que en ejercicios precedentes, determina que el saldo presupuestario sufra un considerable deterioro, revirtiendo la mejora conseguida en los dos ejercicios anteriores, al alcanzar un importe negativo de 216.132 miles de euros. La evolución de estas magnitudes en una serie de cuatro ejercicios se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº 15. RESULTADO PRESUPUESTARIO Y SALDO PRESUPUESTARIO (2016-2019)

(miles de euros)

Magnitudes	2016	2017	2018	2019
Resultado presupuestario	(548.672)	(148.318)	(96.206)	(265.813)
Variación neta de pasivos financieros	474.132	316.494	241.823	49.681
Saldo presupuestario	(74.540)	168.176	145.617	(216.132)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos que constan en los estados de liquidación de presupuesto de la AG.

Estos importes están afectados por las incidencias en el reconocimiento de derechos y obligaciones puestas de manifiesto en este informe, conforme al siguiente desglose.

CUADRO Nº 16. MODIFICACIONES DEL RESULTADO Y SALDO PRESUPUESTARIO

(miles de euros)

Concepto	Apartado del Informe	Modificaciones
Importe neto de las obligaciones registradas en la cuenta 409 que debieron ser objeto de imputación en 2019.	II.5.1.C	(816)
Efecto neto de la incorrecta imputación temporal de partidas pendientes de aplicación	II.5.1. D	143
Derechos no reconocidos en 2019 anulados o fallidos el ejercicio siguiente	II.5.1. D	526
Derechos infravalorados por deudas aplazadas o fraccionadas.	II.5.1. D	11.808
Derechos en concepto de explotación del patrimonio inmobiliario no reconocidos.	II.5.1. D	2.718
Total modificaciones en el resultado y saldo presupuestario		14.379

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los trabajos de fiscalización.

Los créditos gastados financiados con remanente de tesorería alcanzaron un importe de 11.682 miles de euros. En el estado de remanente que forma parte de la memoria de la AG se adicionan los mismos al saldo presupuestario resultando una necesidad de financiación de 204.450 miles de euros. No obstante, la ausencia de implantación de un sistema de seguimiento de gastos con financiación afectada impide cuantificar las desviaciones de financiación de los mencionados gastos y, por tanto, el efecto de las mismas sobre la necesidad de financiación del ejercicio.

II.5.2. Situación patrimonial. Balance de la Administración General

Los datos resumidos de las agrupaciones que constituyen el balance de la Cuenta Anual de la Junta de Extremadura se presentan en el anexo II.2-0.1. En el siguiente cuadro se recoge el peso relativo de las mismas, así como su evolución interanual en 2019 respecto al ejercicio precedente.

CUADRO Nº 17. BALANCE. EVOLUCIÓN INTERANUAL

(miles de euros)

	2018	Peso relativo (%)	2019	Peso relativo (%)	Variación interanual (%)
Inmovilizado	2.706.134	84,9	2.679.377	90,1	(1)
Activo circulante	481.664	15,1	293.210	9,9	(39,1)
Total activo	3.187.798	100	2.972.587	100	(6,8)
Fondos propios	(2.398.959)	(75,3)	(2.651.305)	(89,2)	(10,5)
Acreeedores a largo plazo	4.646.325	145,8	4.599.518	154,7	(1)
Acreeedores a corto plazo	940.432	29,5	1.024.374	34,5	8,9
Total pasivo	3.187.798	100	2.972.587	100	(6,8)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos que figuran en el balance de la AG.

La contención de la inversión y el sistema de registro del patrimonio entregado al uso general determinan la reducción del activo inmovilizado, a lo que se suma una significativa disminución del circulante (un 39,1 %), conllevando ambos efectos la minoración del activo total del 6,75 %. Los pasivos a largo plazo llegan a alcanzar el 154,7 % del activo total, lo que conlleva que la ratio de garantía financiera que indica la capacidad de los activos para responder a los pasivos se limite a un 52,85 %, sin perjuicio de que la cifra de inmovilizado esté condicionada por la contabilización del patrimonio entregado al uso general, como se expondrá al analizar los fondos propios.

En cuanto a la solvencia a corto plazo, el efecto conjunto de la reducción del activo circulante y el aumento del pasivo circulante, elevan el importe negativo del fondo de maniobra hasta los 731.164 miles de euros, evidenciando un deterioro significativo de dicha solvencia.

La contabilidad financiera en el ámbito de la AG se genera, como en ejercicios precedentes, a través de las correspondientes equivalencias con la contabilidad presupuestaria, obligando a la realización de ajustes a fin de ejercicio para reflejar las operaciones contables que no tienen origen presupuestario (devengos, amortizaciones, provisiones, etc.). Pese a estos ajustes, las deficiencias contables que son objeto de desarrollo en diferentes epígrafes de este Informe, en especial, en relación con el registro del inmovilizado no financiero y su incidencia sobre los fondos propios, así como en la contabilización de los deudores presupuestarios, afectan a la representatividad de las cifras registradas en el balance.

A) INMOVILIZADO

Inmovilizado no financiero

La agrupación de inmovilizado no financiero del balance alcanza un importe de 2.442.798 miles de euros a 31 de diciembre de 2019, un 1 % inferior al ejercicio precedente, pese a incrementarse las inversiones destinadas al uso general en un 9 %, debido a la reducción del inmovilizado material e inmaterial en tanto que las nuevas inversiones no compensan el efecto de las amortizaciones.

El registro contable de los bienes integrantes del inmovilizado no financiero adolece de numerosas deficiencias que se vienen reiterando en los sucesivos Informes de fiscalización de la CAEX y que se mantienen en el ejercicio 2019, concretamente:

- Los importes recogidos en el balance tienen su origen en los datos de ejecución presupuestaria desde el ejercicio 1985, por tanto, no se registran ni las inversiones anteriores al citado ejercicio, ni los activos que no surgen de operaciones presupuestarias, salvo determinadas excepciones que se contabilizan a través de asientos directos. A fin de ejercicio se incorporan correcciones contables dirigidas a salvar las deficiencias del sistema de equivalencia directa entre la contabilidad presupuestaria y la patrimonial, fundamentalmente amortizaciones y entregas al uso general.
- Cada uno de los grupos de elementos integrantes del inmovilizado material se desagrega en contabilidad en subcuentas que diferencian los “Bienes pendientes de inventariar” y las “Inversiones de reposición pendientes de imputación”, sin que estas últimas puedan identificarse de forma individualizada con bienes concretos.
- Pese a lo previsto por el artículo 27 del RGI, no se ha desarrollado una contabilidad patrimonial que identifique individualmente los elementos patrimoniales y permita que las bajas y amortizaciones de los mismos se registren de forma individualizada. En consecuencia, la amortización de estos bienes no se lleva a cabo de forma individualizada, sino por grupos de elementos, siguiendo los criterios previstos en la Resolución de la Intervención General de la

Administración del Estado (IGAE) de 14 de diciembre de 1999, por la que se regula la operación contable de amortización a fin de ejercicio. Además, los bienes adquiridos en el ejercicio corriente no se amortizan puesto que, a efectos de amortización, se consideran adquiridos el 31 de diciembre. Siguiendo este criterio en el ejercicio fiscalizado se dotaron 81.910 miles de euros en concepto de amortización del inmovilizado material y 4.252 miles de euros por el inmovilizado inmaterial.

- La cuenta 2298 “Bajas de inmovilizado pendiente de inventariar” se abona por las ventas que se producen en el inmovilizado y se carga por el importe de las devoluciones que de estas resulten. Su saldo, de carácter acreedor, registra las bajas que se producen por enajenación de estos bienes minorando de forma global su valor en el activo del balance.
- La ausencia de identificación individualizada del coste de los bienes dados de baja motiva que no se contabilicen los beneficios y pérdidas por enajenación de inmovilizado impidiendo, también, que el apartado correspondiente de la memoria rendida recoja la incidencia de las bajas sobre cada una de las cuentas de inmovilizado. En consecuencia, el capítulo 6 del presupuesto de ingresos registra derechos por enajenación de inmovilizado por un total de 1.298 miles de euros, que no han dado lugar al registro de beneficio o pérdida.
- Las bajas de inmovilizado por entrega al uso general se adaptan al criterio previsto en el PGCP motivando, como se expondrá, un impacto negativo sobre los fondos propios registrados en balance. No obstante, existe una demora de un ejercicio en las bajas de estos inmuebles al contabilizarse en el ejercicio la entrega de los proyectos de inversión concluidos el ejercicio anterior.
- No se contabilizan los bienes y derechos recibidos o entregados en cesión o adscripción, con el consiguiente efecto sobre el patrimonio neto.

Las incidencias referidas condicionan de forma sustancial la representatividad del balance de la AG y, en menor medida, por el inadecuado reflejo de las amortizaciones, beneficios y pérdidas en la enajenación, afectan a la representatividad de la cuenta del resultado económico patrimonial.

Inversiones financieras permanentes

El saldo final de las inversiones financieras permanentes contabilizadas por la AG en el ejercicio 2019 alcanzó un importe conjunto de 236.579 miles de euros, lo que supone un incremento interanual del 1,7 %. La descomposición de este saldo, en función de la naturaleza de estas inversiones y sus correcciones valorativas, se refleja en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 18. INVERSIONES FINANCIERAS PERMANENTES DE LA AG

(miles de euros)

Partidas de balance	2019
Cartera de valores a largo plazo	262.538
Otras inversiones y créditos a largo plazo	29.695
Provisiones	(55.654)
Total	236.579

Fuente: Elaboración propia a partir de datos que figuran en el balance de la AG.

– Cartera de valores a largo plazo

Se incluyen como tales las inversiones en el capital de sociedades mercantiles, 242.484 miles de euros, en fondos carentes de personalidad jurídica, 17.001 miles de euros, así como los importes activados de participaciones en dotaciones fundacionales y participación en consorcios públicos, 1.080 miles de euros y 1.973 miles de euros, respectivamente.

El aumento registrado en 2019, 4.659 miles de euros, incluye operaciones que debieron ser contabilizadas en el ejercicio precedente, por lo que el resultado de las mismas debió formar parte del saldo inicial de esta partida, concretamente:

- La aportación no dineraria realizada por la Junta de Extremadura para la ampliación de capital de Extremadura Avante, S.L., hecha efectiva y escriturada en el ejercicio precedente, por importe de 4.546 miles de euros.
- El ajuste por 29 miles de euros en el valor de la participación en la dotación de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, tras la absorción de la Fundación Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, cuyos efectos contables ya se produjeron en 2018.
- La baja en la participación en la dotación de la Fundación Rafael Ortega Porras por la extinción de esta que ya había tenido lugar en 2018.

La generación de las cuentas patrimoniales de la AG mediante equivalencias directas con la ejecución presupuestaria motiva que, en aquellos casos que las inversiones financieras se instrumentan mediante aportaciones no dinerarias, las mismas no tengan reflejo contable salvo que se proceda a realizar un ajuste contable al cierre del ejercicio. Ante la ausencia de dicho ajuste, no llegaron a contabilizarse en 2019 el aumento y reducción de capital de Extremadura Avante, S.L. mediante aportaciones no dinerarias de su socio único la Junta de Extremadura, en las cuantías de 2.107 y 3.244 miles de euros, respectivamente, hechas efectivas y escrituradas en 2019 y con inscripciones respectivas en Registro Mercantil el 12 de febrero de 2019 y el 29 de mayo de 2019. Por tanto, al término de 2019 el saldo de la cuenta 250.0 “Inversiones financieras permanentes en capital”, está sobrevalorado por importe de 1.137 miles de euros y, en consecuencia, también el importe por el que figura la participación en esta sociedad en el apartado D.8.1. “Inversiones financieras en capital” de la memoria. Las contrapartidas de ambas operaciones fueron inmuebles cuya baja y alta, en tanto que no se realizaron los correspondientes asientos en 2019, tampoco fueron objeto de contabilización. Asimismo, en el caso de la reducción de capital, se resuelve la adscripción de estos activos a la entidad pública empresarial, Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (CEXMA) el 15 de mayo de 2019, sin que conste la activación de los bienes recibidos en adscripción en las cuentas anuales de esta entidad, ni el registro en las cuentas de la AG del patrimonio entregado en adscripción.

Junto a estas variaciones, se han contabilizado los siguientes aumentos en la cartera, que sí se hicieron efectivos en el ejercicio fiscalizado: la participación minoritaria de la Junta de Extremadura en la dotación fundacional de la Fundación Museo Extremeño para la Ciencia y la Tecnología, por 4 miles de euros, y la aportación extraordinaria del ejercicio de la Junta de Extremadura al fondo social del Consorcio FEVAL-Institución Ferial de Extremadura (FEVAL), 100 miles de euros.

Por otra parte, se mantienen en 2019 los criterios de contabilización de las participaciones en fundaciones y consorcios:

- La AG activa el importe de todas las participaciones en la dotación fundacional de las fundaciones en las que participa, debiendo limitarse su activación a aquellos casos en que, de un

análisis previo de sus estatutos, se deduzca un derecho de la AG sobre el patrimonio de estas entidades en caso de liquidación, análisis que no se ha realizado²⁶.

- La subcuenta “Inversiones financieras permanentes en consorcios” y la correspondiente información de la memoria reflejan, únicamente, la participación de la Junta de Extremadura en el fondo social de FEVAL. El criterio aplicado por la AG para la activación de estas participaciones no es adecuado en tanto que no se extiende a sus participaciones en otros consorcios y porque, como en el caso anterior, la activación debió realizarse en función de los derechos patrimoniales que se deriven de la cuota de liquidación que le corresponda por disposición estatutaria o, en caso de que no se establezca en los estatutos, conforme al criterio de reparto previsto por el artículo 127 de la LRJSP.

En 2019 la dotación de la provisión de inversiones financieras en capital ascendió a 1.054 miles de euros, concentrándose como en ejercicios precedentes en la depreciación de la participación en Extremadura Avante, S.L. Los cálculos que sustentan estas provisiones se realizan sobre cuentas aprobadas, por lo que se realizan sobre las de 2018, no obstante, en el caso de GISVESA tuvieron que basarse en cuentas no aprobadas y auditadas con opinión desfavorable.

- Otras inversiones y créditos a largo plazo

Formando parte de esta partida se integran préstamos de diversa naturaleza concedidos por la AG, de cuya evolución en 2019 cabe señalar:

- Los únicos préstamos con saldo a fin de ejercicio son los reflejados en la subcuenta (2528) “Préstamos a entidades del sector público autonómico” por importe de 29.695 miles de euros. En 2019 se contabilizaron los préstamos derivados de los convenios de colaboración entre la Junta de Extremadura y las entidades Consorcio FEVAL y Sociedad Fomento Extremeño de Infraestructuras Industriales, S.A. (FEISA) por importes respectivos de 563 y 1.422 miles de euros, como consecuencia de la adhesión de ambas entidades al mecanismo FLA, ambos importes pagados al cierre del ejercicio. Asimismo, se ajustó el error contabilizado en ejercicio precedente en la memoria de la AG (y en la correspondiente cuenta patrimonial) que registró un exceso de 16 miles de euros en las amortizaciones del crédito concedido a la Fundación Orquesta de Extremadura y, por tanto, un saldo final inferior en dicho importe.
- Los préstamos de escasa cuantía y distinta índole (para adquisición de viviendas, de acceso diferido a la propiedad y anticipos reintegrables al personal) concedidos en ejercicios anteriores y de los que se desconocen los importes pendientes de amortizar, se registran por el procedimiento de contraído por recaudado. Por tanto, la contabilidad no registra, como sería preceptivo, los derechos pendientes de cobro por el importe pendiente de vencimiento de estos préstamos. Las amortizaciones de estos préstamos en el ejercicio, 601 miles de euros, se imputaron al capítulo 8 del presupuesto de ingresos por lo que a fin de ejercicio se realizan ajustes contables contra la cuenta de Patrimonio para evitar que sus equivalentes patrimoniales (subcuentas del grupo 25) tengan saldos negativos contrarios a su naturaleza.

²⁶ En relación con lo alegado, como el propio artículo 33.2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones señala la decisión del destino de los bienes en caso de liquidación, por parte del Patronato y Protectorado de la fundación, procederá en defecto de lo establecido por el negocio fundacional o los estatutos, por lo que requiere el análisis individualizado de la existencia de estas disposiciones en cada caso.

B) DEUDORES

Deudores presupuestarios

La situación y evolución durante 2019 de los deudores presupuestarios de la AG se recoge, de forma resumida, en el anexo II.2-1. El saldo de estos deudores experimenta una disminución interanual del 32,4 % (91.267 miles de euros en valores absolutos), hasta alcanzar los 190.526 miles de euros a 31 de diciembre de 2019. Esta reducción se concentra, principalmente, en los deudores de presupuestos cerrados que, con un decremento interanual del 39,8 %, alcanzan su nivel más reducido desde el ejercicio 2010²⁷.

En el siguiente cuadro se refleja la evolución de los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, en el ejercicio fiscalizado, en relación con los cinco precedentes.

CUADRO Nº 19. DERECHOS PENDIENTES DE COBRO DE PRESUPUESTOS CERRADOS

(miles de euros)

Operaciones por naturaleza del presupuesto de ingresos	Derechos pendientes de cobro de presupuestos cerrados					
	A 31-12-14	A 31-12-15	A 31-12-16	A 31-12-17	A 31-12-18	A 31-12-19
Operaciones corrientes	67.605	61.974	57.741	106.053	129.332	89.189
Operaciones de capital	40.335	40.335	40.335	45.411	21.589	1.705
Operaciones financieras	0	0	0	0	0	0
Total	107.940	102.309	98.076	151.464	150.921	90.894

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

La reducción de estos derechos en 2019 se concentra en los capítulos de transferencias, tanto corrientes como de capital, al haberse recaudado una gran parte de los fondos pendientes de cobro procedentes de la UE (un 92 % de los 180.640 miles de euros pendientes), así como de las transferencias del Estado (un 97 % de los 13.480 miles de euros pendientes). Por el contrario, la deuda inicial con las Diputaciones provinciales, 16.413 miles, permanecía pendiente de cobro en su totalidad a 31 de diciembre de 2019. Como consecuencia de ambos efectos, la recaudación de los deudores procedentes de ejercicios cerrados alcanzó el 66 % del saldo pendiente de cobro a 1 de enero, 186.125 miles de euros, frente al 28 % alcanzado en 2018.

En el ejercicio fiscalizado se mantienen las deficiencias y limitaciones que afectan a la representatividad de los deudores presupuestarios reflejados en el balance de la AG e impiden el adecuado seguimiento y control contable de los mismos, que debe realizarse a través de mecanismos extracontables. Estas incidencias se resumen a continuación:

- Los ingresos tributarios se registran con distintos criterios en las Oficinas gestoras y liquidadoras; así, únicamente los Servicios Territoriales de Badajoz y Cáceres registran deudores pendientes de cobro por tributos cedidos, en tanto que los Servicios Centrales de Mérida y las

²⁷ La reducción interanual de los deudores de presupuesto corriente, en un 23,9 %, puesto que deriva de la ejecución del presupuesto de ingresos del ejercicio, es analizada en el subepígrafe II.5.1.D del presente informe.

Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario emplean el contraído por recaudado como criterio de contabilización, con independencia del proceso de gestión del tributo. Esta práctica vulnera los principios contables del devengo y de imputación de la transacción, puesto que los derechos no deben reconocerse en el momento en que se recaudan, sino cuando surge el derecho a su percepción.

– También se utiliza indebidamente el sistema de contraído por recaudado en el registro de determinados conceptos relacionados con la gestión del patrimonio inmobiliario (alquileres, acceso a la propiedad y compraventa de viviendas públicas), así como respecto a los reintegros de subvenciones que superan el periodo voluntario de ingreso, por lo que a fin de ejercicio no quedan registrados los deudores pendientes de cobro por estos conceptos.

– La ausencia de información en la memoria sobre el grado de exigibilidad de los derechos pendientes de cobro condiciona las posibilidades de la información contable pública como instrumento de control de los deudores presupuestarios, fundamentalmente, en relación con el análisis de las posibles prescripciones.

– Los registros contables no diferencian entre anulaciones y cancelaciones de derechos ni proporcionan la totalidad del preceptivo desglose previsto por el modelo de memoria del PGCP para las anulaciones (no distinguen la anulación de liquidaciones de los aplazamientos o fraccionamientos de las deudas, aunque concretan las devoluciones), ni para las cancelaciones. Solo respecto a las insolvencias, venían incluyéndose en ejercicios anteriores importes diferenciados en la información sobre derechos de presupuestos cerrados que consta en la memoria, sin que en la correspondiente a 2019 se contabilice importe alguno por este concepto, al igual que para el resto de las cancelaciones.

Del análisis de los registros extracontables se deduce la inadecuada contabilización de los deudores presupuestarios, principalmente por los motivos antes referidos, afectando a los siguientes importes:

– Se mantienen registrados a fin de ejercicio deudores presupuestarios por un importe conjunto de 3.574 miles de euros, que debieron haber sido objeto de anulación, dado que corresponden a deudas aplazadas y/o fraccionadas.

– La utilización del procedimiento de contraído por recaudado en el registro contable de diversos conceptos relacionados con la gestión del patrimonio inmobiliario supone la infravaloración a fin de ejercicio de los derechos devengados y no cobrados, siendo significativo el volumen de recursos correspondientes al alquiler de viviendas sociales. De la información proporcionada por los OAR se deduce que la utilización de este procedimiento contable supuso la infravaloración de los deudores presupuestarios de la AG al menos en 43.343 miles de euros, de los que 38.384 miles de euros procedían de ejercicios anteriores. Este importe afectaría al cómputo del remanente de tesorería y, dada la naturaleza de los deudores y las dificultades para su cobro, debería ser provisionado en una parte significativa.

– Los estados contables que figuran en la memoria no permiten hacer un seguimiento de los deudores presupuestarios por ejercicio de procedencia. Como resultado del análisis de las relaciones nominales de deudores, se deduce la existencia de deudas pendientes de cobro con una antigüedad superior al plazo de prescripción previsto en el artículo 26 de la LH, por un importe conjunto de 39.555 miles de euros, por lo que procede su depuración, así como el análisis de su

mantenimiento como deudores en contabilidad²⁸. En este caso se encuentra el 56 % de los deudores por conceptos tributarios, si bien tan solo se ha acreditado la existencia de bajas por prescripción en 2019 por un importe de 195 miles de euros en concepto de tributos, tanto propios como cedidos, por parte de los organismos que tienen encomendada su recaudación en ejecutiva.

– Del análisis de los registros de anulaciones y cancelaciones llevadas a cabo en 2020 se deduce que de los correspondientes deudores debieron haber figurado como pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2019, al menos un importe de 5.286 miles de euros.

En orden a verificar la fiabilidad de los registros antiguos que sustentan el importe contabilizado de deudores presupuestarios, se han analizado expedientes correspondientes a deudores con origen en ejercicios anteriores a 2016, resultando que al menos 4.912 miles de euros (33 expedientes) correspondían a deudas que debieron haberse dado de baja por estar en situación de anuladas, ingresadas o prescritas. Adicionalmente, deudas que sumaban un importe conjunto de 7.040 miles de euros (68 expedientes) superaban el plazo de prescripción sin que se acreditaran en los expedientes actuaciones que lo interrumpieran²⁹.

El elevado importe de las devoluciones de ingresos procede fundamentalmente de la aplicación del procedimiento previsto para el registro de las liquidaciones definitivas del Sistema de financiación de cada ejercicio cuando resultan negativas. En 2019, alcanzan un importe de 36.524 miles de euros, correspondientes a la liquidación definitiva del Sistema de Financiación de 2017 (Fondo de Suficiencia Global y Tarifa Autonómica del IRPF), así como 39.787 miles, por los descuentos en las entregas a cuenta de la anualidad corriente como consecuencia del aplazamiento a 240 meses de las liquidaciones de ejercicios anteriores.

Se mantiene en 2019 la práctica incorrecta de registrar como ingresos presupuestarios la parte correspondiente a otros titulares de determinados recursos compartidos, normalmente por desconocerse el importe propiedad de la Comunidad, para liquidarla a sus legítimos titulares mediante devoluciones de ingresos una vez identificado dicho importe. No obstante, se convierte en prácticamente residual en el caso del concepto “Aprovechamientos agrícolas y forestales”, limitándose a 64 miles de euros, si bien alcanza los 906 miles de euros en el concepto “Tasa de Inspección de automóviles y verificación de accesorios” (abonados a la Jefatura Central de Tráfico por la anotación del resultado de la Inspección Técnica de Vehículos en el Registro de Vehículos).

El criterio aplicado en 2019 para el cálculo de la dotación de la provisión para insolvencias está basado en la estimación global del riesgo de fallidos existente en los saldos de deudores, es decir, del importe que puede resultar pendiente de cobro en el ejercicio siguiente y que no va a ser objeto de anulación, cancelación, baja, ni recaudación. Si bien este criterio se basa en la evolución de los

²⁸ No se han considerado a efectos de este cómputo las deudas procedentes de Fondos Europeos, por su especial régimen de gestión, ni aquellas de las que se tiene constancia de la suspensión de la prescripción por presentación de recursos.

²⁹ La muestra realizada analiza la situación al cierre de 2019 de deudores antiguos procedentes del periodo 2000 a 2015, entre los que resultan con incidencias, al encontrarse anulados, ingresados o prescritos, 27 expedientes correspondientes al Impuesto Sobre Sucesiones y Donaciones (4.591 miles de euros) y seis expedientes correspondientes al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (321 miles de euros). Asimismo, afectados exclusivamente por superar el plazo de prescripción los expedientes afectados corresponden al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (26 expedientes que suman un total de 4.548 miles de euros), al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (35 expedientes con un importe total de 1.977 miles de euros) y, en menor medida, al Impuesto sobre el Suelo sin Edificar y Edificaciones Ruinosas (tres expedientes por un total de 434 miles de euros) y a la Tasa fiscal sobre máquinas de juego (cuatro expedientes por 81 miles de euros). En este análisis se han depurado las deudas cuya ejecución está suspendida por estar incursas en procedimientos judiciales y aquellas respecto a las que no se habían cumplido cuatro años desde la última actuación que consta en el expediente.

capítulos 1 a 3, fundamentalmente, por evitar la distorsión que sobre la serie histórica supondría la inclusión de deudores por fondos europeos (los de mayor volumen de los capítulos 4 y 7), el importe dotado en el ejercicio asciende a 56.653 miles de euros, superior al de los deudores antiguos pendientes de depuración antes citados, por lo que compensa el cómputo de estos en el remanente de tesorería.

Como se ha indicado, no se ha procedido al cobro durante el ejercicio fiscalizado de las deudas de las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz, que sumaban un importe conjunto de 16.413 miles de euros. Entre ellas figura una deuda en concepto de “Complejo educativo de Plasencia” por 508 miles de euros, con origen en 1997, de la que no se han acreditado actuaciones dirigidas a su regularización, ya sea mediante cobro o, dado el periodo transcurrido su posible prescripción. Adicionalmente, se mantenían al cierre del ejercicio deudas reconocidas en 2016 en concepto de transferencias corrientes (capítulo 4) de las Diputaciones de Cáceres y Badajoz por importes respectivos de 8.620 y 7.625 miles de euros, que se derivan del traspaso de los hospitales psiquiátricos de Plasencia y Mérida, cuyo régimen de obligaciones se instrumentó mediante la firma de sendos convenios en 2010. Las dos Diputaciones se dirigieron a la Junta de Extremadura en 2017 ante los correspondientes requerimientos de abono alegando que, de acuerdo con los términos pactados, consideraban cumplidas sus obligaciones económicas, sin que conste contestación de la Junta al respecto ni, en el caso de mantener la discrepancia de criterio, la adopción de acciones posteriores dirigidas al cobro de las referidas cuantías. En cualquier caso, en tanto se mantengan contabilizadas las referidas deudas, los pagos que vienen realizándose a ambas entidades locales con cargo a los capítulos presupuestarios de transferencias (4 y 7) vulneran lo establecido por el artículo 29.1 del Decreto 25/1994 por el que se desarrolla el régimen de la tesorería y coordinación presupuestaria de la CAEX, dado que debió procederse a su cobro mediante compensación³⁰.

Deudores extrapresupuestarios

El anexo II.2-2 recoge la composición y evolución de los saldos correspondientes a los conceptos de deudores no presupuestarios y de las partidas pendientes de aplicación que por su naturaleza deben presentar saldo deudor (pagos pendientes de aplicación) durante 2019.

El saldo final de esta agrupación alcanza un importe de 43.359 miles de euros, inferior en 20.998 miles al de inicio del ejercicio, principalmente por la evolución en 2019 de las partidas pendientes de aplicación utilizadas para recoger los importes recibidos de los sucesivos FLA, pendientes de compensación. A continuación, se desglosa la evolución en el ejercicio fiscalizado de los conceptos que explican esta variación:

– En relación con los recursos recibidos con cargo al FLA 2018 se crearon los conceptos “FLA extraordinario 2018” y “FLA ordinario 2018”, que arrastraban saldos al inicio del ejercicio que fueron cancelados adecuadamente en 2019 mediante las correspondientes compensaciones. El primero correspondía a gastos corrientes del SES de 2018 (17.786 miles de euros), que son compensados en enero de 2019 con cargo a la transferencia realizada al OA, y al abono en formalización de los Convenios de colaboración para 2018 con FEVAL y FEISA (557 y 1.632 miles, respectivamente);

³⁰ El artículo 29.1 del Decreto 25/1994 dispone que “la Tesorería General compensará de oficio los importes líquidos que acredite con terceros con las deudas igualmente líquidas que estos tengan con la Hacienda regional”, añadiendo que “... en ningún caso se procederá al pago de obligaciones con cargo a los capítulos IV y VII del Presupuesto de Gastos mientras no estén saldadas la totalidad de deudas pendientes”. Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo prevé que “para la compensación de deudas de otras Administraciones Públicas con la Junta de Extremadura regirá el Reglamento General de Recaudación, excepto para deudas de los capítulos IV y VII que se regirán por lo dispuesto en el punto primero de este artículo”.

por su parte, el saldo del FLA ordinario (8.840 miles de euros) reflejaba la deuda con proveedores del SES que se compensa con la dotación de fondos al organismo realizada en enero de 2019.

- Por lo que se refiere a los fondos recibidos con cargo al FLA 2019, tan solo mantenía saldo al cierre del ejercicio el concepto “FLA ordinario 2019”, 4.096 miles de euros, correspondientes a gastos corrientes con proveedores del SES, finalmente compensado por la transferencia realizada al mismo el 20 de enero de 2020. Este concepto se había cargado por el importe de la disposición del FLA de diciembre tanto de la AG como del SES, 4.971 miles de euros, y se abonó al pagarse por el ICO a los proveedores las operaciones de gasto de la AG, el 30 de diciembre de 2019 (875 miles de euros), quedando por tanto pendiente el pago de las operaciones del SES. En cuanto al concepto “FLA extraordinario 2019”, los cargos y abonos en esta cuenta, se corresponden con los importes de los Convenios formalizados en 2019 con FEVAL (563 miles de euros) y FEISA (1.422 miles de euros), quedando saldada al cierre del ejercicio.
- Como consecuencia de la evolución de los referidos conceptos el importe pendiente de compensación del FLA 2019 es, al cierre del ejercicio, inferior en un 86 % al que mantenía el FLA 2018 al terminar el ejercicio precedente.

En cuanto al resto de variaciones de saldo, destaca la producida en el concepto “Pagos Convenio de la Seguridad Social”, desde el que se anticipa a la Tesorería General de la Seguridad Social (SS), mensualmente, una cantidad fija en concepto de seguros sociales. Como contrapartida, recoge los ingresos que se realizan por el SES y el IMEX para hacer frente a los correspondientes pagos y, a fin de ejercicio, el saldo de las cuentas acreedoras en las que se reflejan los descuentos realizados en las nóminas de los funcionarios, habilitados y centros concertados.

El saldo de esta cuenta a fin de 2019 ascendía a 25.366 miles de euros, lo que supone un incremento interanual de 20.081 miles de euros, debido a las diferencias temporales que se producen entre los períodos de recaudación y los contables. Finalmente, la regularización anual se comunica en febrero de 2020 y ascendió a 1.758 miles de euros a favor de la Junta. Por otra parte, en abril de 2020 se resuelve que los saldos deudores apreciados, tras la conciliación de las cuotas del personal adscrito al SES y al IMEX pagadas por la Comunidad (14.478 y 172 miles de euros, respectivamente), se compensarán en las próximas transferencias de fondos relativas a la financiación de gastos de personal del mes de mayo, en el caso del SES, y a la transferencia global del primer trimestre de 2020 en el del IMEX.

A 31 de diciembre de 2019 se mantenían saldos con una antigüedad superior a cinco ejercicios, sin que consten actuaciones dirigidas a analizar su posible prescripción en los siguientes conceptos extrapresupuestarios:

- “Deudores no presupuestarios”: del saldo de esta cuenta al cierre de 2019 (29 miles de euros) deberían ser objeto de regularización 27 miles de euros, pues derivan de operaciones de los años 1994 y 1995, fundamentalmente facturas hospitalarias en el extranjero de las que no se ha acreditado su asunción por el entonces INSALUD. Su incremento en el ejercicio en 2 miles de euros se debe a que se produjo un descuento por error.
- “Pagos provisionales del Tesoro”: su saldo de 2 miles de euros debe ser objeto de depuración, por recoger pagos líquidos de las nóminas de diciembre de 2001.
- Las seis cuentas correspondientes a “Pagos anticipados de las extras de junio y diciembre”, que recogen los anticipos de las pagas extraordinarias de ambos meses previstos en la DA Octava de la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos para 2013, permanecen sin movimientos en 2019, sin que se hayan depurado sus saldos que ascienden a un importe conjunto de 239 miles de

euros. Estos importes debieron haber sido objeto de compensación con cargo a las nóminas de los respectivos ejercicios (2013 a 2015), por lo que deben ser regularizados.

C) TESORERÍA

La memoria que forma parte de las cuentas anuales de la AG recoge formando parte de la información de carácter financiero los preceptivos estados de tesorería y de flujo neto de tesorería. El anexo II.2-3 recoge, de forma resumida, la evolución del saldo de tesorería de la Administración de la CA durante el ejercicio 2019, conforme se presenta en el correspondiente estado de tesorería.

El flujo neto de tesorería obtenido en 2019 fue negativo por 71.526 miles de euros, rompiendo la tendencia de flujos positivos obtenidos en los cuatro ejercicios precedentes. Esta reducción está motivada por el deterioro del flujo de tesorería correspondiente al ejercicio corriente (negativo en 19.300 miles de euros, frente al importe positivo de 268.548 miles de euros en 2018), pese a la mejor evolución interanual de sus otros dos componentes (presupuestos cerrados y operaciones extrapresupuestarias). La evolución negativa del saldo de tesorería junto con el incremento del pasivo circulante determina un significativo deterioro de la ratio de liquidez (tesorería /acreedores a corto plazo) de la AG, pasando del 17,6 % en 2018 al 9,2 % en 2019. No obstante, esta circunstancia no ha incidido en un deterioro de la morosidad, según se desarrollará en el epígrafe II.8.2. del presente Informe.

Los ingresos financieros procedentes de las cuentas que conforman la Tesorería de la CA se imputan presupuestariamente al concepto 520 “Intereses de cuentas bancarias”, ascendiendo en 2019 a 68 miles de euros, constatándose un descenso continuado de los mismos desde el ejercicio 2008 en el que su importe fue de 24.811 miles de euros. Como en ejercicios precedentes, en 2019 no se ha hecho uso de la contratación de operaciones activas de colocación de excedentes de tesorería que habilita el artículo 109 de la LH.

En el estado siguiente se desglosa el saldo de las cuentas que conforman la Tesorería de la AG obtenido a 31 de diciembre de 2019, en función del número y naturaleza de las cuentas que lo conforman.

CUADRO Nº 20. SALDO DE LAS CUENTAS DE TESORERÍA EN FUNCIÓN DE SU NATURALEZA

(miles de euros)

Agrupación	Nº de cuentas	Saldo a 31 de diciembre
Caja	9	0
Acta de arqueo	24	81.899
Cuentas de tesorería Servicios Fiscales	2	8.964
Anticipos de caja fija	28	0
Fianzas definitivas	2	3.453
Total	65	94.316

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la Secretaría General de Presupuestos y Financiación.

Se ha verificado la correcta conciliación entre saldos contables y bancarios, correspondientes a las cuentas generales a través de la correspondiente Acta de arqueo, siendo la principal diferencia la motivada por un error por parte de la entidad bancaria en la realización de una transferencia por el

concepto “Juzgados y retenciones judiciales”, que efectuó la misma por un importe inferior en 23 miles de euros al contabilizado.

Asimismo, la IGCA realiza informe sobre las cuentas corrientes y restringidas de las distintas Consejerías, en orden a su correcta conciliación. Al respecto, mediante Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, se aprueba la implantación del sistema de gestión económico-financiera ALCÁNTARA en el ámbito del sector público con presupuesto limitativo, siendo imprescindible para su inicio la cancelación de cuentas gestionadas por las distintas habilitaciones en el sistema de información contable vigente y su posterior apertura en el nuevo sistema. Este proceso ha conllevado que las correspondientes habilitaciones hayan tenido que devolver a la Tesorería todos los fondos librados en concepto de anticipo de caja fija, existiendo diferencias de conciliación a 31 de diciembre de 2019, que se traspasan a determinados conceptos extrapresupuestarios para permitir su control por la Tesorería en orden a su posterior conciliación. Estas diferencias se recogen, principalmente, en los conceptos extrapresupuestarios 310.010 “Habilitados deudores por pagos indebidos” con saldo final de 5 miles de euros y 310.011 “Habilitados deudores por ajustes contables” 33 miles de euros, a la espera de la depuración de los mismos. Los importes recogidos pendientes de conciliación corresponden principalmente a la CHAP y a la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio³¹.

En cuanto a las cuentas utilizadas para el registro contable de la tesorería, cabe señalar:

– Al cierre del ejercicio fiscalizado las cuentas 556 “Provisiones de fondos pendientes de justificar” y 558 “Anticipos de caja fija pendientes de reposición” presentan saldos respectivos de 21.424 miles de euros y 38 miles de euros. El PGCP no había sido objeto de modificación, con objeto de regularizar al menos a cierre del ejercicio los saldos reales de las cuentas de tesorería de los habilitados por estos conceptos³².

– La subcuenta 5790 “Formalización” presenta un saldo final de 18 miles de euros. Esta cuenta venía siendo utilizada para corregir errores contables, debiendo mantener un saldo final nulo a fin de ejercicio conforme a la definición del PGCP. No obstante, a fin de ejercicio no llegó a contabilizarse, por error, la operación que saldaba su importe. Este saldo se ha computado formando parte del importe de tesorería registrado en balance, lo que explica la diferencia entre dicho importe y el saldo final de tesorería registrado en el estado de tesorería, 94.304 miles de euros.

A las cuentas que se registran en contabilidad formando parte de la Tesorería de la AG hay que añadir otras cuentas de diferente naturaleza, que no conforman dicho saldo, bien porque según su régimen normativo se dotan con cargo a gastos presupuestarios, porque no se prevé la depuración contable a fin de ejercicio del importe que presentan las cuentas de provisión de fondos, o porque tienen un carácter transitorio. Los saldos contables de estas cuentas a fin de ejercicio presentan los siguientes importes, distinguiendo entre cuentas de la AG y de OOAA y entes públicos que no tienen contabilidad independiente.

³¹ Entre estas diferencias se mantienen las arrastradas de ejercicios anteriores que ya dieron lugar a su mención en informes de control sobre estas partidas en el ejercicio 2018 y que aún no habían sido subsanadas.

³² Con posterioridad al ejercicio fiscalizado, la Orden de 23 de diciembre de 2020 que aprueba el nuevo PGCP, incluye la posibilidad de regularización de saldos de estas cuentas a fin de ejercicio.

CUADRO Nº 21. SALDOS BANCARIOS DE CUENTAS DE LA AG Y DE OOA que NO FORMAN PARTE DE LA TESORERÍA

(miles de euros)

Tipos de cuentas	Ejercicio 2019			
	Nº cuentas	AG	Nº cuentas	OOAA y entes públicos
Pagos a justificar	8	0	2	0
Pagos en firme	9	812	2	0
Fianzas provisionales	4	0	2	0
Cuentas de recaudación	22	2.993	N/A (*)	N/A (*)
Cuentas de recaudación-entidad colaboradora	30	2.675	N/A (*)	N/A (*)
Cuentas de recaudación-sistema Terminal Punto de Venta	2	172	N/A (*)	N/A (*)
Cuentas ICO-proveedores	3	0	N/A (*)	N/A (*)
Gestión de centros públicos docentes	689	26.693	N/A (*)	N/A (*)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la Secretaría General de Presupuestos y Financiación.

(*) N/A: No aplicable

La Asamblea de Extremadura mantiene elevados saldos medios de tesorería desde el ejercicio 2011 (superiores a los 5.200 miles de euros en todos los ejercicios del periodo 2011-2019), alcanzando en 2019 un saldo final de 7.289 miles de euros, sin que conste la adopción de medidas dirigidas al reintegro de los excedentes no utilizados o a la retención de los importes de nuevas transferencias a la vista de los excedentes de tesorería mantenidos en el tiempo. Las cuentas rendidas por la Asamblea no adjuntan el Acta de Arqueo ni la conciliación de cuentas bancarias, cuya remisión junto con las cuentas anuales prevé la instrucción segunda de la Resolución de 3 de abril de 2019 de la IGCA, por la que se dictan Instrucciones sobre la rendición de cuentas anuales de entidades que conforman el sector público autonómico.

A 31 de diciembre de 2019, no se había procedido al desarrollo reglamentario del registro de cuentas previsto por el artículo 102 de la LH. Asimismo, el plan de disposición de fondos de tesorería en vigor continúa siendo el regulado por Decreto 105/2005, de 12 de abril, que alude a normas presupuestarias reguladas por la LP de 2004.

D) FONDOS PROPIOS

La evolución interanual de las partidas de balance que componen la agrupación de fondos propios de la AG se expone en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 22. EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS FONDOS PROPIOS

(miles de euros)

Partidas de balance	2017	2018	2019	Variación 17/18 (%)	Variación 18/19 (%)
I. Patrimonio	(2.178.584)	(2.298.125)	(2.435.217)	(5)	(6)
(100) Patrimonio	1.602.086	1.527.026	1.426.794	(5)	(7)
(109) Patrimonio entregado al uso general	(3.780.670)	(3.825.151)	(3.862.011)	(1)	(1)
IV. Resultados del ejercicio	(75.738)	(100.834)	(216.088)	(33)	(114)
Fondos Propios	(2.254.322)	(2.398.959)	(2.651.305)	(6)	(11)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos que constan en las cuentas anuales de la AG.

El importe negativo de los fondos propios de la AG alcanza a 31 de diciembre de 2019 un importe de 2.651.305 miles de euros, como consecuencia del efecto conjunto de:

- La obtención por la AG de pérdidas continuadas desde el ejercicio 2010, que acumulan un importe conjunto de 3.896.217 miles de euros, hasta el ejercicio 2019, inclusive.
- El cómputo del patrimonio entregado al uso general, que acumula un efecto negativo sobre los fondos propios de 3.862.011 miles de euros, al cierre de 2019.

Respecto al patrimonio entregado al uso general, su tratamiento contable se modifica sustancialmente en el nuevo PGCP aprobado por la Orden de la CHAP, de 23 de diciembre de 2020, de forma que los importes activados por infraestructuras u otro inmovilizado destinados al uso general permanecerán en el activo del balance sin darlos de baja con cargo a una cuenta de patrimonio, por lo que a partir de 1 de enero de 2020 se suprimirá el impacto negativo sobre los fondos propios de las inversiones realizadas a partir de entonces. No obstante, la Disposición transitoria (DT) segunda de la Orden dispone que el patrimonio entregado en adscripción y al uso general en el anterior PGCP se convierta a la cuenta 120 "Resultados de ejercicios anteriores", por lo que el efecto negativo de estas entregas en ejercicios anteriores se consolidará en el primer ejercicio de aplicación del nuevo plan.

En cuanto a los bienes entregados en cesión y adscripción, no se ha acreditado la confección de un inventario completo que permita acreditar su seguimiento y posterior contabilización, por lo que no se procede a registrar la baja de aquellos con cargo a las correspondientes cuentas de la agrupación de Patrimonio.

E) ACREEDORES

Acreeedores presupuestarios no financieros

La evolución y desglose por ejercicio de origen de los acreedores no financieros de la AG de la CAEX se recoge en el anexo II.2-4. Su saldo final en 2019 alcanzó los 308.628 miles de euros, lo que supone un aumento interanual del 18,3 %, de los que 12.164 miles proceden de obligaciones reconocidas en ejercicios precedentes con origen en el periodo 2015 a 2018.

El análisis de estos acreedores debe ser completado con el de la evolución, en el ejercicio fiscalizado, de los acreedores recogidos en la cuenta 409 “Acreeedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”. La memoria de la Cuenta General recoge la evolución de estos acreedores a nivel de capítulos presupuestarios, si bien sin el desglose requerido por el PGCP (que exige una mayor desagregación a nivel de aplicación presupuestaria), resultando una reducción interanual de su saldo final en un 14,7 %, cuyo desglose por capítulos presupuestarios se presenta a continuación.

CUADRO Nº 23. EVOLUCIÓN ACREEDORES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO (EJERCICIO 2019)

(miles de euros)

Capítulo presupuestario	Saldo inicial	Importe aplicado a presupuesto con origen en ejercicios anteriores (cargos)	Correcciones y eliminaciones (cargos)	Importe pendiente de aplicar a presupuesto corriente (abonos)	Saldo final
1. Gastos de personal	8.708	8.708	0	9.260	9.260
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	23.227	9.547	4.631	11.395	20.444
6. Inversiones reales	8.774	6.946	2.179	5.362	5.011
Total	40.709	25.201	6.810	26.017	34.715

Fuente: Memoria de la Cuenta Anual de la Junta de Extremadura 2019.

Atendiendo a las dos subcuentas que conforman el saldo final de los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, cabe distinguir:

1.- Cuenta 409.9 “Acreeedores pendientes de aplicar a presupuesto con origen en el ejercicio 2012 o anteriores”.

La totalidad del saldo inicial de esta cuenta, 8.046 miles de euros, corresponde al importe de las deudas por tributos locales (principalmente IBI) devengadas durante el periodo 2008 a 2012, que fueron registradas como acreedores pendientes de imputación en 2013, ante las reclamaciones de las correspondientes entidades locales, en espera de su efectiva depuración, imputación presupuestaria y pago. El importe inicialmente registrado ascendió a 11.722 miles de euros, del que una gran parte fueron objeto de rectificación en ejercicios precedentes, al detectar la inclusión de deudas que ya habían sido objeto de abono.

El 21 de septiembre de 2017 se firmaron sendos Protocolos Generales de Actuación entre la CAEX y los OAR de las Diputaciones de Cáceres y Badajoz por los que se fijan el marco general y la metodología para el abono de las deudas tributarias con entidades locales. En virtud de estos Protocolos los citados Organismos asumen el compromiso de certificar la titularidad y cuantía de la deuda tributaria no ingresada en periodo voluntario en que ha incurrido la CAEX, durante los ejercicios 2012 a 2017, una vez depurada la deuda reconocida como debida por la Junta de Extremadura durante el primer año de vigencia del protocolo. Con objeto de concretar las actuaciones a realizar, con fecha 13 de noviembre de 2017 se aprueba por la IGCA un procedimiento para el pago de las deudas derivadas de los citados protocolos de actuación en relación con las deudas tributarias registradas en la cuenta 409. En este procedimiento se establece la necesidad de expedición de una certificación previa por parte de los OAR sobre la no existencia de deudas tributarias, para proceder a la anulación de las deudas anteriores a 2012 registradas en la cuenta 409. Pese al periodo transcurrido, no se ha acreditado la expedición de la mencionada certificación, por lo que no se han registrado actuaciones conducentes a la depuración (mediante rectificaciones de saldo) o, en su caso, aplicación presupuestaria del referido saldo. En consecuencia, a 31 de diciembre de 2019 permanecen registrados 8.046 miles de euros como acreedores pendientes de imputación en concepto de tributos locales.

En tanto que el citado saldo pendiente fue objeto de contabilización en 2013, se excede ampliamente el plazo de aplicación de estos acreedores previsto por la regla 51 de la Orden de 5 de enero de 2000 de la entonces Consejería de Economía, Industria y Comercio por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto de la Administración de la CAEX, que prevé la aplicación al ejercicio siguiente al que se hayan generado.

Respecto a las deudas comprendidas en el periodo 2012 a 2017, no se han constituido las comisiones de seguimiento previstas en las cláusulas cuarta y quinta de sendos protocolos generales de actuación, por lo que no se han expedido las correspondientes certificaciones administrativas de pago. No obstante, el importe imputado al presupuesto del concepto 225 "Tributos" en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) asciende a un total de 2.823 miles de euros³³.

2.- Cuenta 409.2 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto ejercicio 2013 y siguientes".

La Orden HFP/1970/2016 modifica el Plan General de Contabilidad Pública aprobado por Orden EHA/1037/2010, unificando las cuentas 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" (equivalente a la 409 en el PGCP) y 411 "Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios", integrando las mismas en una única cuenta "Acreedores por operaciones devengadas". La generación de la cuenta 409 a partir del ejercicio 2016 ha tenido presente este nuevo criterio a efectos de homogeneización con los requisitos de información exigidos por la Orden HAP/2105/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información de la LOEPSF y con la contabilidad del Estado. Este cambio de criterio no ha ido, sin embargo, acompañada de una modificación del PGCP de Extremadura en la misma línea señalada para el caso del Estado, ampliando la definición a los gastos devengados, respecto a los que no procede su imputación presupuestaria en el ejercicio.

³³ Formando parte de este importe, se han realizado pagos en 2019 con cargo al Protocolo por un total de 920 miles de euros (586 de Badajoz y 334 de Cáceres). Según el protocolo de actuación el importe acumulado del periodo 2012 a 2017 ascendía a 16.800 miles de euros, a abonar en un 20 % en cinco ejercicios desde 2017. En consecuencia, el importe imputado de forma conjunta por el SES y AG es muy inferior a la parte proporcional a imputar en 2019, si bien el acumulado a 31 de diciembre de 2019 ascendía a 10.279 miles de euros.

Los movimientos de la cuenta 409.2 se generan mensualmente por el Servicio de contabilidad, mediante el seguimiento realizado sobre los datos que obran en el RCF. Los importes que figuran como rectificaciones de saldo entrante, corresponden a los apuntes que figuran en dicho registro como “rechazos y anulaciones”, ascendiendo a un total de 6.810 miles de euros en 2019.

Formando parte del saldo final de esta cuenta, 26.669 miles de euros, deben discriminarse 9.260 miles de euros correspondientes a gastos imputables al artículo 16 del presupuesto de gastos “Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador”, que conforme a la información mensual a rendir por la CAEX de acuerdo con la Orden HAP/2105/2012, se incluyen como “gastos devengados no sujetos a facturación”. El importe restante se ha categorizado como “gastos facturados pendientes de conformidad”.

Acreeedores extrapresupuestarios

El anexo II.2-5 recoge la composición y evolución de los saldos de acreedores no presupuestarios y de las partidas pendientes de aplicación que deben presentar saldo acreedor (cobros pendientes de aplicación) durante 2019. El saldo de esta agrupación asciende a 31 de diciembre de 2019 a 91.470 miles de euros, lo que supone una reducción interanual del mismo en un 10,6 %, principalmente motivada por la aplicación del saldo inicial del concepto “FEDER Anticipo anual PO 2014-2020”, de 16.595 miles de euros, que queda con saldo final nulo.

A fin de ejercicio se mantienen pendientes de depuración saldos no significativos correspondientes a diversos conceptos, que no presentan movimientos en los últimos cinco ejercicios, sin que consten actuaciones encaminadas a su cancelación: “Pagos retrocedidos fianzas” e “IRPF jubilación, invalidez”. Por el contrario, tiene lugar la aplicación total de los saldos presentes de ejercicios anteriores de los conceptos “AISS Funcionarios”, “Cuotas sindicales personal docente” y “Recaudación voluntaria Diputaciones”.

La cuenta financiera 554 “Cobros pendientes de aplicación” presenta un saldo final a 31 de diciembre de 2019 de 42.536 miles de euros. La mayor parte de este saldo corresponde al registro extrapresupuestario de los anticipos recibidos del Programa Operativo 2014-2020, en consonancia con un criterio más ajustado a contabilidad nacional, en espera de ser compensados con las sucesivas certificaciones cuando se produzca el cierre del sistema. Para ello se habilitaron cuatro conceptos extrapresupuestarios en función del tipo de fondo, que recogen cobros por un importe conjunto de 32.235 miles de euros, el cual se mantiene como saldo final de estas cuentas al cierre del ejercicio. Atendiendo a un criterio de prudencia, este importe ha sido considerado entre las partidas pendientes de aplicación que minoran los derechos pendientes de cobro, a efectos del cómputo del remanente de tesorería pese a que, en consonancia con el citado criterio, aún no han sido reconocidos los correspondientes derechos.

Asimismo, se crearon conceptos específicos para los ingresos de los anticipos anuales de fondos europeos, enviados por el Ministerio como anticipo de liquidez del ejercicio. No obstante, este criterio se modificó ya en 2018 en relación con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al recibirse el 100 % del importe certificado, en lugar del 90 % que se percibía con anterioridad. Esta circunstancia motivó que los 16.595 miles de euros que se habían ingresado en ejercicios anteriores se aplicaran en 2019 al presupuesto de ingresos de ejercicios cerrados. Por lo que se refiere al Fondo Social Europeo (FSE), el anticipo ingresado en 2018 por importe de 6.856 miles de euros, aún se encontraba pendiente de aplicación a 31 de diciembre de 2019.

Formando parte del resto de los conceptos de cobros pendientes de aplicación, figuran saldos finales que, como consecuencia de la ausencia de información o de la demora en la obtención de la misma, no se han podido depurar para proceder a su adecuada imputación presupuestaria en el

ejercicio en que se reciben. Entre los mismos destacan los saldos de los conceptos “Descuentos para compensación de deudas”, 189 miles de euros, “Ingresos pendientes de aplicación”, 379 miles de euros, y especialmente “Oficina liquidadora de Mérida pendiente de aplicación”, 3.004 miles de euros. Este último concepto refleja la diferencia entre los ingresos que realizaban las entidades colaboradoras y la información aportada por la DG de Tributos para proceder a su aplicación. A partir de 2017 no se incrementa el saldo de esta cuenta, que está sometida a un proceso de depuración que debería suponer el análisis de un ejercicio por año; sin embargo, tras haberse cancelado un importe de 598 miles de euros en 2018, en 2019 no se produce ningún movimiento.

Pasivos financieros

El saldo de los pasivos financieros mantenidos por la AG a 31 de diciembre de 2019 ascendía a 4.627.865 miles de euros, lo que representa un incremento interanual del 1,35 %³⁴. En 2019 se mantiene la tendencia de sustitución de préstamos con entidades financieras por los concertados con cargo al FLA, si bien en menor medida que en ejercicios precedentes, lo que motiva que estos últimos representen el 61 % del saldo vivo a fin de ejercicio, conforme se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº 24. DEUDA VIVA Y PESO RELATIVO (EJERCICIO 2019)

(miles de euros)

Tipo de operación	Deuda viva a 31/12/2019	Peso relativo (%)
Préstamos concertados a largo plazo	1.188.160	26
Empréstitos	515.500	11
Deuda derivada de los mecanismos extraordinarios de financiación a proveedores (2012-2014)	87.350	2
Fondo Social 2015	7.311	0
FLA 2014-2019	2.829.544	61
Total	4.627.865	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos que constan en la memoria de la Cuenta Anual de la Junta de Extremadura.

En tanto que el 88 % de la deuda asumida en concepto de FLA 2019 se destina a la refinanciación de deuda, por un total de 448.052 miles de euros, la utilización de deuda financiera para cubrir deuda comercial (especialmente del SES) ha sido mucho más reducida que en ejercicios precedentes, lo que ha posibilitado la contención del incremento del saldo vivo de la deuda.

La evolución de las diferentes operaciones de deuda en 2019, conforme figura desglosada en el apartado D.9.1 de la memoria de la Cuenta Anual de la Junta de Extremadura, se presenta resumida, en función de la naturaleza de las mismas en el anexo II.2-6 para las operaciones de empréstito y en los tres apartados del anexo II.2-7 para los préstamos con entidades financieras a

³⁴ A efectos comparativos no se incluyen en este análisis, siguiendo el mismo criterio que en informes de fiscalización de la CAEX precedentes, los préstamos interadministrativos que tienen la naturaleza de anticipos reintegrables de los que, en general, no se deducen cargas financieras para la AG, que mantenían saldos vivos al cierre de 2019 por 48.116 miles de euros. Tampoco se incluyen, dada su especial naturaleza, las deudas contabilizadas por las liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómico, con un saldo final de 636.593 miles de euros.

largo plazo, préstamos a corto plazo y operaciones singulares con la AGE (anticipos reintegrables, liquidación del sistema de financiación y mecanismos de financiación a proveedores).

Por lo que se refiere al análisis de las operaciones concertadas y dispuestas en 2019, cabe señalar:

- La CAEX no ha procedido a la realización de nuevas emisiones de empréstitos, desde el ejercicio 2014, por lo que el saldo de estas operaciones ha ido reduciéndose vía reembolsos de deuda, 41.000 miles de euros en 2019. Los intereses imputados al presupuesto del ejercicio ascendieron a 23.300 miles de euros, a los que se suman 15.087 miles de euros, en concepto de intereses devengados y no vencidos.
- Como consecuencia de la liquidación en 2019 de los derivados financieros asociados a las emisiones realizadas en 2011, 2012 y 2013 con la entidad financiera Citibank resultó un flujo negativo para la CA de 277 miles de euros. Conforme a lo previsto por el artículo 114 a) de la LH, dichas operaciones tendrán la consideración de no presupuestarias imputándose al presupuesto el importe neto producido durante el ejercicio. Se ha verificado el registro de los flujos de las correspondientes operaciones de permuta financiera en el concepto no presupuestario 311.006, imputándose el resultado de la liquidación a la aplicación presupuestaria 20.01.121A.359 “Otros gastos financieros”. Por otra parte, se ha contabilizado en un concepto no presupuestario independiente, el 311.013, el colateral aportado por la AG de la CA, con un saldo a 31 de diciembre de 2019 de 887 miles de euros, como consecuencia de la aplicación del Acuerdo de cesión en garantía de fecha 5 de abril de 2013, cuyo tratamiento extrapresupuestario se atiene a lo establecido en el artículo 114.b) de la LH.
- Las necesidades transitorias de tesorería puestas de manifiesto en el ejercicio han motivado la disposición de fondos correspondientes a tres pólizas de crédito (dos de ellas concertadas en 2018 y una adicional por 200 miles de euros en 2019), por un total de 375.000 miles de euros, íntegramente reembolsados en el propio ejercicio por lo que no queda saldo pendiente de amortizar a fin de ejercicio. Estas operaciones se registran de forma extrapresupuestaria de acuerdo con lo previsto por el artículo 114 de la LH, práctica que difiere del criterio de imputación a presupuesto por la variación neta en el ejercicio previsto tanto por los “Principios Contables Públicos” (Documento 5, párrafos 56 a 61) como por la propia Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto de la Administración de la CAEX (Regla 94)³⁵. Los intereses generados por estas deudas en 2019 ascendieron a 2 miles de euros.
- Con la finalidad de proceder a la reestructuración de cartera de deuda de la CAEX, para reducir el coste financiero de los intereses generados por la misma, se diseñó una estrategia de refinanciación gradual, iniciada en 2016. Atendiendo a este criterio de reducción de costes el Consejo de Gobierno autorizó el 26 de febrero de 2019 a la CHAP para la concertación de estas operaciones, por un importe máximo de 162.000 miles de euros (finalmente 161.249 miles de euros), teniendo por objeto la refinanciación de aquellas deudas que mantenían un mayor coste financiero (entre las que destaca la refinanciación de la deuda en concepto de FLA 2014 con un saldo vivo de 111.249 miles de euros). Estas operaciones fueron concertadas con cinco entidades financieras, dando lugar a dos operaciones de novación de deuda por importe conjunto de 50.000 miles de euros a tipos más reducidos, y a la concertación de otras cuatro operaciones con distintas

³⁵ En relación con lo alegado, no se discute el respaldo legal del registro extrapresupuestario de estas operaciones. No obstante, no cabe aceptar la imposibilidad de aplicar a presupuesto la variación neta de estas operaciones, no solo porque sea el criterio previsto por los Principios Contables Públicos, sino porque como se ha indicado es el previsto en la propia Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto de la Administración de la CAEX y, a efectos de armonización contable, es el criterio previsto por el artículo 96 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria para la imputación de estas operaciones por el Estado.

entidades financieras para refinanciar el saldo vivo de la deuda en concepto de FLA 2014. Se constata la reducción del coste financiero en todas ellas, quedando registradas las correspondientes conversiones en la memoria de la Cuenta Anual de la Junta de Extremadura. Asimismo, se inició en el ejercicio fiscalizado el procedimiento para la refinanciación de la deuda viva asumida con cargo al FLA 2015 resolviéndose en diciembre de 2019 la propuesta para concertar cuatro operaciones de crédito a largo plazo, por un importe conjunto de 473.194 miles de euros. No obstante, estas operaciones no fueron dispuestas hasta el ejercicio 2020, por lo que no figuran formando parte de la Cuenta General. La deuda viva por operaciones de endeudamiento a largo plazo con entidades financieras ha generado intereses imputados con cargo al presupuesto de 2019 por un total de 24.176 miles de euros.

– Como en ejercicios precedentes, el mayor peso relativo de la deuda viva de la AG corresponde a las deudas derivadas de los sucesivos mecanismos de financiación para el pago a proveedores, fundamentalmente los procedentes del FLA. El saldo a 31 de diciembre de estas deudas se encuentra reflejado en balance en la partida “otras deudas”, desglosándose debidamente en función de su vencimiento a largo o a corto plazo. El desglose de estos saldos, así como de los intereses generados en 2019, se desarrolla a continuación:

- A 31 de diciembre de 2019 el saldo pendiente de los préstamos de la segunda y tercera fase del mecanismo (concertados en los ejercicios 2013 y 2014), ascendió a 87.350 miles de euros de los que 3.925 miles de euros corresponden a la segunda fase y 83.425 miles de euros a la tercera fase. Estas deudas han generado el pago de intereses con cargo al presupuesto 2019 por un total de 836 miles de euros.

- El saldo vivo en concepto de Fondo Social (2015), asciende a tan solo 7.312 miles de euros, generando el pago de intereses en 2018 por 71 miles de euros.

- Pese a las operaciones de refinanciación citadas, el mayor importe de deuda viva corresponde a las derivadas a la adhesión a los sucesivos FLA durante el periodo 2014 a 2018, 2.321.827 miles de euros a 31 de diciembre de 2019. En el ejercicio fiscalizado se reconocen y abonan intereses por todos ellos al vencer el periodo de carencia de los FLA 2014 y 2015, ascendiendo los intereses reconocidos y abonados a 20.640 miles de euros.

- En 2019 se dispuso el importe pendiente de disposición del FLA 2018, 266 miles de euros, y la mayor parte del FLA 2019, 507.717 miles de euros. Los límites y condiciones a los que está sometido este último préstamo se analizan en el epígrafe II.8.2. de este Informe. Como ya se ha indicado, al contrario que en ejercicios precedentes la mayor parte de este importe corresponde a la cobertura de amortizaciones de deuda, por lo que su disposición no ha incrementado de forma significativa la deuda viva de la CAEX.

– Por último, mantienen saldos vivos a 31 de diciembre de 2019, determinadas operaciones de préstamo registradas como “Otro endeudamiento AGE”, que suman un importe total de 48.116 miles de euros. Se trata de operaciones formalizadas mediante convenios de colaboración que instrumentan préstamos del Estado o anticipos reintegrables de fondos FEDER, en ambos casos, tratados como pasivos financieros a efectos de su imputación presupuestaria. La única disposición efectuada en 2019 es la derivada de la Resolución de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional de 19 de diciembre de 2019, que aprobó la concesión de un préstamo a la CAEX por 1.995 miles de euros, para la financiación del programa de cooperación internacional de orientación y refuerzo para el avance y apoyo a la educación, cuyas actuaciones deberán realizarse entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de agosto de 2021. Los intereses imputados y abonados en su totalidad con cargo a estas deudas ascienden en 2019 a 856 miles de euros.

- Los intereses vencidos generados por el endeudamiento en 2019 han sido íntegramente abonados en el ejercicio fiscalizado, por un importe total de 69.881 miles de euros. Se ha verificado la correcta contabilización de los intereses devengados y no vencidos en el ejercicio que ascendieron a 32.812 miles de euros.

II.5.3. Resultado económico-patrimonial de la Administración General

El anexo II.2-0.2 recoge, de forma resumida, la cuenta de resultado económico patrimonial de la AG correspondiente al ejercicio 2019.

La variación interanual de los gastos asciende a un 1,8 %, motivada principalmente por el aumento de los gastos devengados por transferencias y subvenciones corrientes, 86.758 miles de euros y, en menor medida, por el correspondiente a los gastos de personal, 43.361 miles de euros. Por el contrario, los ingresos se han reducido en 30.766 miles de euros (un 0,7 %), si bien este importe debe ser depurado a efectos comparativos por la aplicación extraordinaria en 2018 de la provisión para fondos europeos por 18.431 miles de euros, lo que limitaría la reducción a 12.335 miles de euros. La composición de los mismos también se mantiene estable, si bien, los ingresos tributarios se reducen en 14.897 miles de euros, principalmente, por la caída del IVA y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Por su parte los recursos imputados como transferencias y subvenciones caen un leve 0,2 % por la reducción de las transferencias de capital. Como resultado de ambos efectos, la cuenta de resultados arroja un desahorro en 2019 de 216.088 miles de euros, lo que supone un aumento de las pérdidas obtenidas en un 114 %.

Como en ejercicios precedentes se mantienen las incidencias en la contabilización de gastos por amortizaciones y provisiones y por la ausencia de registro de beneficios y pérdidas en la enajenación del inmovilizado, derivadas de las propias limitaciones en el registro actualizado del inmovilizado no financiero. Asimismo, la contabilidad no diferencia entre los ingresos recibidos como transferencias con un fin genérico, de los recibidos como subvenciones, imputando la totalidad de los recibidos como transferencias, lo que no permite identificar los fondos recibidos para la realización de un fin concreto.

II.5.4. Memoria de la Administración General

La memoria que forma parte de las cuentas anuales rendidas por la AG se adapta, en términos generales, al contenido y la estructura prevista por la Orden de la Consejería de Economía, Industria y Comercio de 21 de diciembre de 1999, por la que se aprueba el PGCP. No obstante, se mantienen las deficiencias de información en relación con el contenido de determinados apartados que vienen reiterándose en informes de fiscalización de la CAEX precedentes:

- Apartados de la memoria no incluidos por la ausencia de desarrollo de los correspondientes módulos del sistema de información contable de la CAEX, con amparo en la DT segunda de la citada Orden: convenios, compromisos de ingresos, transferencias y subvenciones recibidas, compromisos de ingresos de ejercicios posteriores y gastos con financiación afectada.
- No se incluye la información preceptiva correspondiente a tasas, precios públicos y precios privados, derechos pendientes de cobro según su grado de exigibilidad e inversiones gestionadas para otros entes públicos.
- La información de determinados apartados no se incluye con el nivel de desglose previsto en el modelo del plan: acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto (se presenta a nivel de capítulo), personal (sin clasificar por categorías y escalas) y transferencias y

subvenciones concedidas (no cuenta con el nivel de desglose requerido por el PGCP en relación con la concesión, finalidad, condiciones o los requisitos a las que están sometidos y reintegros), no obstante, parte de esta información podría extraerse de los datos disponibles en la Base de Datos de Subvenciones de la CAEX (BSCAEX).

La vigencia de la DT que habilitaba la no inclusión de determinados apartados se ha mantenido durante prácticamente veinte años sin que se hayan dispuesto las medidas que posibilitaran su cumplimentación. Debe considerarse que a partir de 1 de enero de 2020 entra en vigor para la AG la Orden de 23 de diciembre de 2020 por la que se aprueba el nuevo PGCP, que establece una nueva estructura y contenido de la memoria suprimiendo parte de los apartados antes referidos y añadiendo otros alternativos. No obstante, la mencionada Orden vuelve a amparar la no inclusión de determinados apartados hasta la implantación de los sistemas y procedimientos informáticos que lo habiliten, mediante una nueva DT en la que no se establece plazo para dicha implantación. Entre estos apartados se incluyen algunos de los ya excepcionados en el plan anterior: "Transferencias, subvenciones y otros ingresos y gastos"; "Gastos con financiación afectada" y "Derechos pendientes de cobro según su grado de exigibilidad".

Atendiendo a las recomendaciones de este Tribunal, se ha añadido un apartado de "Hechos posteriores al cierre" en la memoria que da cuenta de la situación a la fecha de formulación de la Cuenta General del proceso judicial en relación con el Complejo "Isla de Valdecañas". Al respecto, se menciona el Auto de 30 de junio de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que condena al pago de indemnizaciones a las dos organizaciones ecologistas personadas en el proceso, por un importe conjunto de 500 miles de euros, y dispone de las medidas a adoptar para la ejecución de las sentencias previas, declarando la imposibilidad material parcial de ejecución e instando a la Junta a la aprobación de un plan de trabajo para la demolición y restauración acordadas en seis meses. Si bien, la inclusión en la memoria del mencionado apartado no estaba prevista en el PGCP vigente en 2019, dado que se ha optado por su inclusión, ante la dimensión de la crisis sanitaria y económica generada por la COVID debió formar parte del mismo una alusión a su posible incidencia en la situación económico, financiera y presupuestaria de la CAEX³⁶.

No se ha procedido a la implantación de un procedimiento que permita el conocimiento actualizado por parte del Servicio de Contabilidad de las responsabilidades probables o ciertas, procedentes de litigios en curso u obligaciones pendientes de cuantía indeterminada, de forma que puedan evaluarse las mismas a efectos de su adecuada contabilización como provisión para responsabilidades o, en su caso, su mención como contingencia en la memoria. Entre estas contingencias debieron haberse considerado, al menos, las siguientes:

- El Consejo de Ministros en su reunión de 17 de febrero de 2017 acuerda la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la UE iniciado a la CAEX el 29 de agosto de 2016 (con base en la Decisión de la Comisión 2016/1059/UE, de 20 de junio de 2016) dando lugar a una liquidación por un importe conjunto de 79.740 miles de euros. El 29 de noviembre de 2018 el Tribunal de Justicia de la UE se pronuncia como consecuencia de la demanda interpuesta por el Reino de España contra la citada Decisión de la Comisión, estimando parcialmente la reclamación e imponiendo que se recalculen las sanciones impuestas

³⁶ Con posterioridad, el nuevo PGCP aprobado por la Orden de 23 de diciembre de 2020 de la CHAP, ya incluye expresamente la necesidad de esta inclusión en su Norma de Reconocimiento y Valoración 22^a "Los hechos posteriores al cierre del ejercicio que pongan de manifiesto condiciones que no existían al cierre del mismo, no supondrán un ajuste en las cuentas anuales. No obstante, cuando los hechos sean de tal importancia que si no se facilitara información al respecto podría distorsionarse la capacidad de evaluación de los usuarios de las cuentas anuales, se deberá incluir información respecto a la naturaleza del hecho posterior conjuntamente con una estimación de su efecto o, en su caso, una manifestación acerca de la imposibilidad de realizar dicha estimación".

con base en los nuevos criterios determinados por el Tribunal. Por Decisión de ejecución de la Comisión 2019/1835 se procede a la devolución al Estado español del 66 % del importe, como consecuencia de la aplicación de la sentencia, lo que hubiera permitido una estimación del importe a devolver por la Junta de Extremadura (sustancialmente inferior al inicialmente reclamado) y dotar la correspondiente provisión. Finalmente, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2020 se aprueba la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la UE iniciado a la CAEX, resultando la liquidación de una deuda a abonar por la CAEX de 14.961 miles de euros, junto con los correspondientes intereses compensatorios generados durante el periodo de pago voluntario.

– Con fecha 10 de septiembre de 2019 se presenta recurso contencioso administrativo por la Sociedad Renfe Viajeros, Sociedad Mercantil Estatal, S.A. contra la Resolución de la Consejería de Movilidad, Transportes y Vivienda solicitando la revocación de la actuación administrativa impugnada y que le sean abonadas las cantidades solicitadas en concepto de cánones ferroviarios. Con fecha 13 de noviembre de 2020 se dicta Sentencia por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura por la que revoca la citada Resolución y se condena a la Junta de Extremadura al pago de un total de 3.414 miles de euros, en concepto de servicios ferroviarios recibidos en los ejercicios 2017 y 2018.

Remanente de Tesorería

El anexo II.2-8 refleja el estado de remanente de tesorería de la AG, conforme figura formando parte de la memoria. A fin del ejercicio 2019 el remanente obtenido por la AG ascendió a un importe negativo de 163.283 miles de euros, lo que supuso un significativo deterioro del mismo, considerando que el obtenido el ejercicio precedente fue positivo por 53.806 miles de euros. La reducción de la solvencia a corto plazo es fruto de la evolución negativa de los tres componentes del remanente, siendo destacable la disminución interanual de los derechos a corto plazo pendientes de cobro, 92.352 miles de euros (un 47 %), que no se traduce en una mayor liquidez al minorar los fondos líquidos un 43 %.

Durante 2019 se ha utilizado el remanente de tesorería para financiar modificaciones presupuestarias por un importe conjunto de 18.956 miles de euros, que han dado lugar a la financiación de gastos presupuestarios por 11.682 miles de euros. La financiación de modificaciones con remanente de tesorería tiene un efecto negativo en la necesidad de financiación, que ha incidido en el incumplimiento del objetivo de estabilidad fijado para el ejercicio fiscalizado.

Del análisis del remanente de tesorería contabilizado en 2019, cabe precisar:

– Se ha computado formando parte de las obligaciones pendientes de pago por operaciones extrapresupuestarias el saldo de la cuenta (409) “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” que, dada su naturaleza, no debería reducir el importe del remanente de tesorería dado que se trata de obligaciones que deberían ser objeto de imputación presupuestaria en el corto plazo, sin perjuicio de que como ya se ha indicado sea necesaria una depuración previa de los importes registrados por IBI que proceden de ejercicios anteriores.

– El estado de remanente de tesorería no cuantifica el importe del remanente afectado, al no haberse implantado un sistema de gastos con financiación afectada que permita el seguimiento de los mismos y, en consecuencia, el cálculo de las correspondientes desviaciones de financiación.

– La representatividad de los derechos a corto plazo pendientes de cobro que forman parte del remanente se encuentra condicionada por las deficiencias en el registro de los ingresos presupuestarios, en especial por la utilización indebida del contraído por recaudado. La

cuantificación de la incidencia que sobre el cálculo del remanente de tesorería tienen las salvedades indicadas en el presente Informe, se desglosa a continuación.

CUADRO Nº 25. IMPACTO DE LAS SALVEDADES EN EL REMANENTE

(miles de euros)

Partidas	Subepígrafe del Informe	Ejercicio 2019
<u>DERECHOS PENDIENTES DE COBRO</u>		
Derechos anulados por aplazamiento o fraccionamiento que figuran pendientes de cobro	II.5.2.B	3.574
Deudores cobrados, anulados prescritos que figuran pendientes de pago	II.5.2.B	(4.912)
Deudores por alquiler de viviendas no registrados (*)	II.5.2.B	43.343
Deudores no registrados que fueron objeto de cancelación o anulación en 2020 (*)	II.5.2.B	5.286
Total		47.291

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos en la fiscalización.

(*) No obstante, una gran parte de estos deudores deberían estar provisionados, por lo que su efecto sobre el remanente de tesorería quedaría compensado por el importe provisionado.

II.5.5. Cuentas anuales de OOAA y entes públicos

El análisis realizado incluye la totalidad de cuentas anuales de los OOAA y entes públicos que forman parte del sector público autonómico. No obstante, dado el peso relativo de los presupuestos del SES, el análisis de la planificación, ejecución presupuestaria y aspectos de la gestión de este OA se desarrolla en el epígrafe II.8.5.

A) PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS

En términos generales, todos los OOAA y entes públicos autonómicos cuentan con una planificación estratégica a largo plazo de su actividad, ya sea de forma específica para la entidad o integrada dentro de un plan marco por materia. No obstante, esta planificación no sigue un criterio homogéneo en relación con la estructura de su contenido, la definición de sus objetivos, ni el procedimiento de seguimiento previsto, lo que dificulta la realización de un análisis integral de las políticas públicas cuyo desempeño llevan a cabo. Se mantiene así un sistema heterogéneo de planificación que, especialmente en relación con aquellos incardinados en planes sectoriales más amplios y respecto a los que su seguimiento se limita a una memoria de actividades sin indicadores objetivos, dificulta el seguimiento adecuado del grado de consecución de los objetivos asignados a cada entidad. Concretamente los instrumentos existentes en el ejercicio fiscalizado fueron:

– AEXCID: la planificación estratégica de la entidad se recoge en el Plan General de Cooperación Extremeña 2018-2021 que se desarrolla en planes anuales, siendo aprobado el 29 de enero de 2019 el correspondiente a 2019, sin que se haya acreditado la evaluación anual del mismo.

– IJEX: la planificación estratégica en materia de juventud se recoge en el VI Plan de Juventud 2017-2020, del que no se ha acreditado la realización de informes anuales de seguimiento. Al

respecto el Decreto 59/2017, de 10 de mayo, en su artículo 3 atribuye al observatorio del VI Plan de Juventud de Extremadura la elaboración de una memoria anual sobre el desarrollo del mismo³⁷.

- CJEX: se elaboró un Plan de Trabajo correspondiente al periodo 2018-2020, habiéndose aprobado en la Asamblea del CJEX celebrada el 7 de marzo de 2020 el preceptivo informe de gestión. En el citado informe se detallan cada uno de los objetivos del Plan y el grado de consecución de los mismos.
- Instituto de Consumo de Extremadura: el instrumento de planificación de esta entidad es el I Plan marco de consumo (2014-2020) que especifica actuaciones a realizar por la entidad, del que se ha acreditado su evaluación en 2019, detallando criterios de evaluación y cuantificando las acciones realizadas por cada línea de actuación prevista.
- EPESEC: se ha elaborado un documento denominado “Procedimiento de evaluación periódica de los resultados del ente público extremeño EPESEC de la Consejería de Educación y Empleo relativo al año 2019”. Este documento relaciona los fines generales y las actividades llevadas a cabo para su consecución en 2019, pero sin especificar indicadores mensurables, más allá de los derivados del grado de ejecución presupuestaria.
- SEPAD: La planificación del ente está sometida a un informe de seguimiento de objetivos, en este caso con un suficiente desglose de acciones por cada uno de los objetivos propuestos distinguiendo su implementación anterior a 2019, en proceso, renunciado o conseguido. De las 50 acciones previstas, tan solo se renuncia a dos de ellas, estando veinte de ellas ejecutadas y 28 en proceso, aunque no puede deducirse la fecha límite para su implementación.
- SEXPE: se acredita la existencia de una planificación estratégica sectorial que se concreta en la Estrategia de Empleo de Extremadura 2016-2019 y se desarrolla en el Plan de Empleo de Extremadura 2018-2019. Asimismo, la Memoria Anual del SEXPE relaciona una serie de actuaciones y datos sobre programas llevados a cabo. Estos documentos recogen las actividades realizadas, impacto sobre el empleo de las mismas y el análisis de la incidencia de las subvenciones sobre el empleo. El seguimiento de las medidas adoptadas en materia de empleo se concreta en dos documentos: el Informe de Impacto de las principales políticas activas de empleo en relación a la Estrategia de Empleo de Extremadura 2016-2019 y el Informe de los planes estratégicos de empleo 2019, elaborado por el Observatorio de Empleo. Como consecuencia de estas valoraciones se rediseñan y modifican los distintos programas en que se desglosan las políticas de empleo³⁸.
- IMEX: el análisis de la planificación y su seguimiento, así como del correspondiente programa presupuestario, se desarrolla en el subepígrafe II.8.8.C de este informe.
- Consejo Económico y Social de Extremadura (CESEX): no se ha acreditado la existencia de un documento que recoja la planificación estratégica de la entidad que, no obstante, elabora anualmente una memoria de actuaciones en la que consta el desarrollo de las actuaciones

³⁷ La alegación no acompaña documentación que permita acreditar la existencia de informes o memorias anuales de seguimiento anual del Plan.

³⁸ En 2019, como consecuencia de las correspondientes evaluaciones se dictó el Decreto 55/2019, de 7 de mayo por el que se modifica el Decreto 213/2017, de 4 de diciembre por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de la contratación de personal de apoyo a la investigación. Asimismo, se consideraron las mismas para el dictado de las órdenes de 2019 que regulan las bases reguladoras del programa de activación de empleo local, programa Crisol-formación, programa colaborativo rural de acciones de atención integral a personas en situación o riesgo de exclusión social en la CA y oferta formativa para la formación profesional para el empleo.

realizadas, pero no se relacionan con objetivos ni con indicadores. El seguimiento con indicadores se limita a la memoria de objetivos que acompaña a sus presupuestos.

– IEEX: El Plan de Estadística de Extremadura es aprobado mediante ley, concretamente el correspondiente al periodo 2017-2020 fue aprobado por la Ley 6/2017, de 10 de julio. El Programa anual de 2019, se aprobó por Decreto 4/2019 de 15 de enero y su informe de ejecución fue presentado al Consejo Superior de Estadística de Extremadura el 24 de junio de 2020. Se ha acreditado la elaboración de la Memoria de Actividades de 2019, que fue presentada al Consejo Superior de Estadística de Extremadura para su aprobación el 24 de junio de 2020, así como del informe de ejecución del programa anual de estadística de Extremadura para el año 2019, ambos documentos publicados en la página web de la entidad.

– CICYTEX: el artículo 76 de la Ley 10/2010, de 16 de noviembre, de creación de la entidad, prevé la realización de un contrato de gestión cuatrienal y un plan de acción anual en que se concreten sus objetivos. De los programas previstos en el contrato de gestión 2015-2018 no habían concluido a 31 de diciembre de 2018 los correspondientes a: elaboración y aprobación del estatuto de personal de investigación de CICYTEX, programa de integración del personal de investigación en sus diferentes escalas, programa de reconocimiento y regulador de los diferentes directores científicos, programa sobre prevención de riesgos laborales y programa de evaluación del personal. En el ejercicio 2018 se elaboró la propuesta de un nuevo Contrato de gestión para el período 2018-2020 que no fue aprobada, quedando automáticamente prorrogado el contrato de gestión anterior correspondiente al período 2015-2018, sin que se haya elaborado informe relativo al grado de ejecución del contrato de gestión prorrogado, ni se haya acreditado en 2019 la elaboración de un plan de acción anual. Ello sin perjuicio de la elaboración de un informe de actividades del ente en 2019, en el que no consta el grado de ejecución de la planificación del mismo.

Al igual que en los ejercicios precedentes, salvo los informes de índole heterogénea ya mencionados, ninguna de estas entidades elabora los balances de resultados e informes de cumplimiento de objetivos de 2019 previstos por el artículo 86 de la LH. No obstante, para todos los programas presupuestarios gestionados por estas entidades se ha acreditado el seguimiento de los parámetros e indicadores previstos para los mismos en las memorias económicas de seguimiento que acompañan a la LP.

Por último, no se han realizado informes de la inspección general de servicios sobre la actividad de ninguna de estas entidades durante el periodo 2015 a 2019.

B) ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS

Como en ejercicios precedentes, en el ejercicio 2019 no formaron presupuestos ni cuentas anuales independientes tres OOAA (SEXPE, IJEX e IEEX) y cuatro entes públicos (AEXCID, EPESEC, Instituto de Consumo de Extremadura y SEPAD), los cuales integran su actividad en los presupuestos y cuentas anuales de la AG. En el caso de los entes públicos, la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de los mismos, habilita este régimen presupuestario y contable, no independiente, desarrollándose en sus respectivos estatutos. Ello supone que la propia ley de creación otorga a estas entidades un tratamiento presupuestario propio de los órganos con dotación diferenciada lo que no es consecuente con la definición de los mismos como entes, que conlleva la atribución de personalidad jurídica independiente.

Por lo que se refiere a los OOAA, este régimen integrado se contemplaba en los Decretos reguladores de sus estatutos, a través de disposiciones transitorias “en tanto que el Organismo Autónomo (OA) se dote de las estructuras y recursos necesarios para realizar su gestión económica, presupuestaria y contable”. Pese a que el último de estos estatutos fue aprobado en 2009 este

régimen, en principio transitorio, ha devenido en definitivo, en tanto que no se han iniciado medidas dirigidas a la dotación de recursos y estructuras independientes.

La LAMA modifica en 2019 las leyes de creación de todas estas entidades incluyendo en todas ellas disposiciones adicionales que introducen la gestión compartida de servicios comunes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 95 de la LRJSP, pero sin disponer la formación de presupuestos ni cuentas independientes.

Los créditos definitivos destinados a las entidades integradas ascendieron en 2019 a 670.557 miles de euros, dando lugar al reconocimiento de obligaciones reconocidas por un total agregado de 581.808 miles de euros (un 2,9 % superior al total de obligaciones de 2018). El peso relativo de las entidades integradas se concentra en SEXPE y SEPAD, con un 91,8 % del total. El grado de ejecución de estas obligaciones agregadas supone una media del 86,9 %, destacando la baja ejecución de las entidades AEXCID (un 68,4 %) y SEXPE (un 77,1 %). El grado de ejecución alcanzado por esta última entidad es inferior al 80 % en los últimos tres ejercicios, pese a que en el ejercicio fiscalizado se han aprobado modificaciones presupuestarias que redujeron sus créditos iniciales en 26.409 miles de euros, por lo que debe considerarse la adecuación presupuestaria de sus dotaciones presupuestarias futuras a la media de gastos reales realizados en ejercicios anteriores.

Las cuentas anuales analizadas se limitan a las entidades que rinden cuentas independientes, integradas por los OOAA IMEX y CJEX y los entes públicos CESEX y CICYTEX. Las cifras totalizadas de la liquidación de sus presupuestos de gastos, de ingresos y resultado presupuestario se recogen respectivamente en los anexos I.1-1, I.1-2 y I.1-3; las correspondientes al balance y la cuenta de resultado económico-patrimonial se han registrado en los anexos I.1-4 y I.1-5.

A continuación se desglosan los importes agregados de las principales magnitudes presupuestarias correspondientes a los OOAA y entes públicos que rinden cuentas independientes en el ejercicio fiscalizado y el precedente³⁹.

CUADRO Nº 26. MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE OOAA Y ENTES (2018-2019)

(miles de euros)

Magnitudes	2018	2019
Créditos/Previsiones iniciales	26.298	31.534
Modificaciones netas	375	639
Créditos/ Previsiones finales	26.673	32.173
ORN	20.936	23.575
DRN	20.685	26.205
Saldo presupuestario	(251)	2.630
Remanente de tesorería	9.317	11.959

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos que figuran en las cuentas anuales de las entidades fiscalizadas.

Del análisis de la evolución interanual de estas magnitudes destaca el significativo incremento de las dotaciones iniciales de CICYTEX e IMEX, del 19 % y 23 %, respectivamente, si bien el hecho

³⁹ Se excluyen los datos del SES, dado que el elevado volumen de gasto de este organismo sesgaría el análisis agregado de la ejecución presupuestaria del resto de entidades, siendo objeto de análisis particularizado en el epígrafe II.8.5. de este informe.

de que el grado de ejecución de los presupuestos de estas entidades no alcance el 80 %, ha motivado que el incremento de las obligaciones agregadas se haya limitado al 12,6 %. Por el contrario, el mayor grado de ejecución de los presupuestos de ingresos, un 81 % de media, ha posibilitado la obtención de un saldo presupuestario agregado de 2.630 miles de euros y que el remanente de tesorería agregado ascienda a 11.959 miles de euros, evidenciando una saneada solvencia a corto plazo.

La evolución de la ejecución presupuestaria de estas entidades denota un exceso de financiación (a excepción del SES) que se viene produciendo tanto en el ejercicio fiscalizado como en los anteriores, que motiva que se haga uso, de forma reiterada, de la habilitación prevista por el artículo 94.2.b) de la LH, mediante la adopción de acuerdos de no disponibilidad de créditos destinados a la financiación de estos organismos. Concretamente, en 2019 se adoptaron los siguientes Acuerdos, a través de sendas resoluciones de la CHAP, indicando las entidades e importes afectados:

- CESEX. Acuerdo de 29 de octubre de 2019 por importe de 32 miles de euros.
- CJEX. Acuerdo de 30 de abril de 2019 por 176 miles de euros.
- IMEX. Acuerdo de 25 de abril de 2019 por 1.777 miles de euros.
- CICYTEX. Acuerdo de 30 de abril de 2019 (modificado el 20 de mayo de 2019) por importe de 3.697 miles de euros.
- SES. Acuerdo de 18 de octubre de 2019 por 6.127 miles de euros.

La adopción de estos acuerdos no ha incidido en un deterioro de los resultados presupuestarios, ni el remanente de tesorería de estas entidades que, por el contrario, se han incrementado en 2019.

Con objeto de analizar la ejecución real del presupuesto de gastos debe considerarse la evolución en el ejercicio fiscalizado de las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto, que se desglosa en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº 27. ACREEDORES POR OPERACIONES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO (EVOLUCIÓN 2019)

(miles de euros)

Entidades	Saldo inicial	Cargos	Abonos	Saldo final
CESEX	0	0	0	0
CICYTEX	173	173	212	212
CJEX	2	2	2	2
IMEX	78	78	0	0
Total	253	253	214	214

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por las entidades fiscalizadas.

La mayor parte del saldo final de estos acreedores, un total de 212 miles de euros, corresponden a gastos devengados no sujetos a facturación, por lo que el mantenimiento de los mismos no responde a tensiones presupuestarias que impidan su imputación por falta de crédito, sino al régimen ordinario de imputación presupuestaria de determinados gastos de personal.

C) ANÁLISIS DE LAS CUENTAS ANUALES

Las cuentas rendidas por los OAAA y entes públicos de la CAEX presentan el contenido y estructura previsto en los planes contables que les resultan de aplicación (PGCP y adaptación al mismo para el SES, aprobado por Resolución de la IGCA de 20 de diciembre de 2002). No obstante, como resultado del análisis de las mismas, se deducen las siguientes incidencias:

- Todas las entidades, a excepción del IMEX, han aportado junto a sus cuentas anuales la documentación prevista en los anexos de la Resolución de 3 de abril de 2009 de la IGCA, por la que se dictan Instrucciones sobre la rendición de cuentas anuales de las entidades que conforman el sector público, acompañando diligencias de cuentas completas, de aprobación de cuentas, actas de arqueo y certificación de operaciones a efectos de consolidación.
- Las memorias que forman parte de las cuentas anuales incluyen la información mínima prevista en los planes de contabilidad que resultan de aplicación, no obstante, la memoria del CJEX no incluye información sobre acreedores pendientes de aplicar a presupuestos, pese a registrar en 2019 operaciones de este tipo. Las memorias de las entidades CESEX y CJEX mencionan los apartados que no son objeto de inclusión mediante la fórmula genérica de “no contener ningún tipo de información registrada o no ser obligatoria su presentación”, sin discriminar entre ambos motivos, diferenciación que sí se da en el resto de las memorias rendidas. Por último, la memoria del SES no desglosa las razones de la no inclusión de determinados apartados (por no tener contenido o en aplicación de la DT segunda de la Orden que aprueba el PGCP).
- Como en el ejercicio precedente, vuelve a catalogarse con vencimiento a corto plazo en el apartado de endeudamiento de la memoria de CICYTEX, el anticipo reintegrable en concepto de promoción de empleo joven e implantación de garantía juvenil, en tanto que debió registrarse en consonancia con el balance como deuda a largo plazo por importe de 109 miles de euros.
- A fin del ejercicio 2019, el IMEX mantenía una provisión por importe de 357 miles de euros, que compensa los deudores por derechos reconocidos registrados por el mismo importe en concepto de transferencias a recibir de la AG con cargo a los Presupuestos de 2007 y 2009, que nunca llegaron a reconocerse por esta última. En consecuencia, debió haberse llevado a cabo la aplicación de la provisión y baja de estos derechos. Por otra parte, mantiene contabilizados formando parte de partidas pendientes de aplicación, 163 miles de euros, con una antigüedad superior a los cinco ejercicios sin que se hayan realizado actuaciones dirigidas a su aplicación o depuración.
- El SES mantiene contabilizadas al cierre de 2019 obligaciones de ejercicios cerrados, por importe de 608 miles de euros, que superan los cuatro ejercicios de antigüedad (procedentes del periodo 2006 a 2013), en su mayor parte correspondientes al capítulo 2. De ellos un importe de 508 miles de euros proceden del ejercicio 2007, sin que se haya acreditado el análisis de su posible prescripción, dado el periodo transcurrido. No obstante, se ha regularizado una parte significativa del saldo entrante tras un proceso de rectificación, por el que se dieron de baja obligaciones por un total de 432 miles de euros, la mayor parte con origen en 2007 y registradas en el concepto 222 “Servicio de telecomunicaciones”.
- A 31 de diciembre de 2019 se mantienen en la contabilidad del SES los errores acumulados en ejercicios precedentes en relación con el devengo de las pagas extras en el SES, y que motivan que la cuenta 48007 “Gastos anticipados paga extra” mantenga un saldo deudor a 31 de diciembre de 2019 por importe de 52.353 miles de euros. Al cierre del ejercicio debería figurar tan solo el saldo

acreedor correspondiente al prorrateo de la paga extra de diciembre, por importe de 5.359 miles de euros.

– A excepción del SES, el resto de entidades mantiene como partidas pendientes de aplicación los ingresos por intereses de cuentas corrientes, sin que se haya acreditado la existencia de instrucciones en relación con el destino final de estos recursos. El IMEX solicitó aclaración sobre cómo proceder con estos recursos, mediante escrito dirigido a la Tesorería de la Junta de Extremadura, el de 23 de mayo de 2018, sin obtener respuesta. Esta entidad informa del mantenimiento a fin de 2019 de partidas pendientes de aplicación por un importe conjunto de 166 miles de euros, derivados de intereses acumulados y no transferidos a la Junta en ejercicios anteriores a 2017, que se pretenden regularizar generando crédito por dicho importe en 2020. Los correspondientes intereses no están siendo objeto de imputación presupuestaria por las respectivas entidades, pese a los saldos medios de tesorería mantenidos. A fin de 2019, las entidades CICYTEX e IMEX presentaban saldos de tesorería por 7.164 y 1.970 miles de euros, respectivamente.

– El informe de auditoría realizado sobre las cuentas anuales de 2019 de CICYTEX emite opinión con salvedades motivada en las limitaciones derivadas de la ausencia de registros que permitan sustentar la cifra de inmovilizado material e inmaterial y en relación con la información sobre gastos y activos físicos asociados a las subvenciones recibidas. Asimismo, se señalan deficiencias contables derivada de la ausencia de contabilización inicial de las instalaciones adscritas por la Junta y de la no aplicación del devengo en relación con los gastos por seguros sociales, generando una sobrevaloración del patrimonio de la entidad en 164 miles de euros.

II.6. CUENTAS ANUALES DE EMPRESAS, FUNDACIONES Y CONSORCIOS

II.6.1. Cuentas anuales del sector empresarial autonómico

A) COMPOSICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

El artículo 2 de la LH, fue objeto de modificación por la LAMA, estableciendo una nueva delimitación de las entidades que conforman el sector público autonómico. Atendiendo a la misma, catorce entidades formaban parte del sector público empresarial autonómico al finalizar el ejercicio fiscalizado, distribuidas en las siguientes categorías previstas por el apartado 2 del citado artículo:

– Entidades públicas empresariales vinculadas o dependientes de la Junta de Extremadura: durante el ejercicio fiscalizado formaba parte de esta categoría la entidad pública empresarial CEXMA.

– Empresas públicas creadas a tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del EA de la CAEX (empresas constituidas por ley de la Asamblea de Extremadura): Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A. (GPEX), GISVESA y Extremadura Avante, S.L.

– Sociedades mercantiles autonómicas: a fin del ejercicio 2019, formaban parte de esta categoría las restantes diez sociedades mercantiles que se relacionan en el anexo I.0.

Cabe señalar que la LAMA suprime la redacción anterior de la LH que delimitaba las sociedades mercantiles autonómicas como aquellas “en cuyo capital social la participación de las entidades que integran el sector público sea superior al 50 %”, por lo que no se define el criterio de delimitación de estas entidades en la normativa autonómica. Al respecto, el artículo 2.3 de la LH incluye a todas “las entidades clasificadas como Sector Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de

Extremadura, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas”, lo que permite la inclusión de la práctica totalidad de sociedades mercantiles autonómicas en el sector público, no obstante, no se pronuncia sobre aquellas entidades clasificadas en el Sector Sociedades no Financieras, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, que en el caso del sector público autonómico son Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. (GEBIDEXSA), Gestión y Estudios Mineros, S.A. (GESMINESA) y GESPESA. Para estas tres entidades hay que acudir a la aplicación supletoria del artículo 111 de la LRJSP, puesto que se trata de tres entidades con participación mayoritaria del sector autonómico en su capital.

El sector autonómico empresarial se estructura en torno a tres Grupos empresariales: Grupo CEXMA (dos entidades), Grupo Avante (formado por seis sociedades) y Grupo GPEX (constituido por tres sociedades). Adicionalmente, formaban parte de dicho sector tres entidades que no estaban integradas en los mismos a 31 de diciembre de 2019: GISVESA, Urbanizaciones y Viviendas de Extremadura, S.A. (URVIPEXSA) y FEVAL, Gestión de Servicios, S.L. (esta última participada al 100 % por el Consorcio FEVAL).

La única variación en la composición del sector empresarial autonómico que se produce en 2019 es la extinción de la empresa pública Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A., en liquidación, en la que la CAEX poseía la mayor de las participaciones públicas minoritarias, al estar participada en un 33,4 % por Extremadura Avante, S.L.

Asimismo, al depender del Grupo Avante, formaban parte del sector autonómico los fondos sin personalidad jurídica Extremadura Avante I Fondo de Inversión Colectiva de Tipo Cerrado y Avante Financiación II, Fondo de Inversión Colectiva de tipo Cerrado, este último constituido en 2019. La dirección, administración y gestión de los dos fondos corresponde a la sociedad Extremadura Avante Inversiones, Sociedad Gestora de Entidades de Inversión Colectiva (SGEIC), S.A.

Respecto a la composición de las participaciones sociales, Extremadura Avante, S.L. aumentó y redujo su capital, mediante aportaciones no dinerarias, en las cuantías de 2.107 y 3.244 miles de euros, respectivamente, escriturándose las variaciones el 1 de febrero y el 15 de mayo del ejercicio 2019. Las referidas operaciones de capital no produjeron cambios en las participaciones en el sector público empresarial al ser la Junta de Extremadura el socio único de Extremadura Avante, S.L. Esta reducción de capital supuso la amortización de las participaciones sociales con devolución de las aportaciones no dinerarias a la Junta de Extremadura (socio único) y se produjo tras la petición de la Secretaría General de Presupuestos y Financiación de restitución de activos para poder trasladar de forma definitiva la sede de CEXMA, resolviéndose la adscripción a la misma, el 15 de mayo de 2019.

B) PRESUPUESTOS, ADECUACIÓN DEL RÉGIMEN CONTABLE Y CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN

Todas las entidades del sector público autonómico empresarial integraron sus presupuestos de explotación y capital tanto individuales como consolidados, en su caso, en los PG de la Comunidad para 2019, según lo previsto por los artículos 82.1 y 83.2 de la LH.

Como en el ejercicio precedente, los presupuestos de explotación y capital y los balances previsionales de la sociedad GISVESA presentaron valores nulos para el ejercicio 2019 (a excepción del epígrafe de efectivo), circunstancia justificada en la memoria explicativa de los presupuestos por el proceso de disolución en que se haya incurrida la sociedad. Tampoco incluyen la información correspondiente a la ficha de plantilla de personal prevista por la Orden de 8 de junio de 2018 por la que se dictan las normas para la elaboración de los PG de la CAEX para 2019.

Las cuentas rendidas por las entidades integrantes del sector público empresarial se adaptan al régimen contable que resulta de aplicación, constituido por los PGC aprobados por RD 1514/2007 y RD 1515/2007 [Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y microempresas], de 16 de noviembre, así como por la Circular 7/2008, de 26 de noviembre, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre normas contables, cuentas anuales y estados de información reservada de las empresas de servicios de inversión, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva y sociedades gestoras de entidades de capital-riesgo. Todas las cuentas se elaboraron en modelo normal salvo las correspondientes a CEXMA y FEVAL, Gestión de Servicios, S.L., que se presentaron en modelo abreviado, al cumplir los requisitos para ello.

Se ha verificado la aportación, por parte de todas las entidades obligadas a ello, a excepción de GISVESA, de la documentación e información relativa al ejercicio 2019 prevista en la Resolución de 3 de abril de 2009 de la IGCA, sobre rendición de cuentas anuales.

La totalidad de entidades del sector empresarial autonómico cumplieron con la obligación de remisión del inventario al órgano directivo con competencia en materia patrimonial de la Junta de Extremadura (dispuesta por el artículo 6.6 del RGI) si bien, a excepción de las correspondientes al Grupo CEXMA, excediendo el plazo previsto para ello.

C) SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA. DATOS AGREGADOS

En los anexos I.2-1 y I.2-2 se recogen, respectivamente, los datos agregados de los balances y cuentas de pérdidas y ganancias, que forman parte de las cuentas anuales de 2019 del sector público empresarial extremeño⁴⁰.

El activo agregado del sector público empresarial se mantuvo estable, respecto al ejercicio anterior, alcanzando un importe conjunto de 407.217 miles de euros, de los que 233.314 miles corresponden al activo corriente. GPEX fue la entidad que obtuvo el mayor incremento interanual de su activo corriente por el aumento del saldo con la Junta de Extremadura por los convenios o encargos recibidos. Este aumento fue absorbido a nivel agregado por las disminuciones en otros activos financieros tanto de FEISA como de su matriz Extremadura Avante, S.L.

Respecto a la composición del pasivo, se produce un incremento del peso relativo de los pasivos corrientes sobre el pasivo total agregado, pasando a representar el 57 % del total, concentrado en las sociedades GPEX (27.012 miles de euros), GESPEA (14.869 miles de euros) y URVIPEXSA (14.020 miles de euros). No obstante, las tres sociedades mantienen fondos de maniobra positivos, alcanzando el agregado del sector los 149.551 miles de euros, mostrando una saneada solvencia a corto plazo.

En 2019 el sector público empresarial obtuvo pérdidas agregadas por importe de 30.412 miles de euros, lo que supuso un incremento del 6,6 % de los resultados negativos respecto al ejercicio precedente. Este aumento se produjo, principalmente, por las pérdidas obtenidas por FEISA por la reducción de sus ventas y, en menor medida, por los resultados negativos obtenidos por Extremadura Avante Servicios Avanzados a PYMES, S.L. y por URVIPEXSA. La memoria de FEISA expone que sus pérdidas no cuestionan la continuidad de la sociedad, entre otros motivos, porque en 2018 se acordó una ampliación de su capital por importe de 6.442 miles de euros (materializada en 2020) y por la posibilidad de adaptar la liquidación de las deudas con las empresas del grupo y asociadas a corto plazo (que ascendían a 9.243 miles de euros al fin de 2019) a la capacidad de

⁴⁰ Se exceptúan de los anexos las cuentas anuales de Extremadura Avante Inversiones, SGEIC, S.A. por estar sometida a un régimen contable específico. Se incluyen los datos de las cuentas anuales individuales de las empresas integradas en los grupos GPEX y CEXMA, sin incluir los estados consolidados de estos dos grupos empresariales.

generar efectivo de la sociedad. Solo cinco sociedades obtuvieron beneficios durante 2019, FEVAL Gestión de Servicios, S.L., GESMINESA y las tres entidades del grupo GPEX. En el caso de GPEX, la obtención de beneficios descansa, fundamentalmente, en la actualización de las tarifas oficiales que aplica a los encargos de gestión, procediendo la estimación de costes indirectos por un procedimiento de costes simplificados cuya utilización prevé el artículo 68.1.b) del Reglamento (UE) 1303/2013.

Las entidades Extremadura Avante, S.L., GEBIDEXSA, Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A. y FEVAL Gestión de Servicios, S.L. mantenían al cierre del ejercicio fondos propios inferiores a la cifra de capital, si bien ninguna de ellas incurría en la causa de reducción de capital obligatoria prevista (con carácter limitado a las sociedades anónimas) por el artículo 327 del Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC).

El análisis de los resultados agregados se encuentra condicionado por el peso relativo de los resultados negativos del Grupo CEXMA sobre el total que alcanza el 82 % en 2019, 24.960 miles de euros, si bien se reduce en ocho puntos porcentuales respecto al alcanzado en 2018 por la minoración de las pérdidas del Grupo y por el incremento de las pérdidas agregadas del sector. Como en ejercicios precedentes, estas pérdidas se generan por la contabilización de las aportaciones de la Junta directamente en los fondos propios como aportaciones de socios, tomando como base lo dispuesto en la norma de registro y valoración 18.2 del PGC y la correspondiente consulta al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) (consulta nº 8 del Boletín Oficial del ICAC nº 77).

La Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias, desarrolló el contenido de la citada norma 18 del PGC, acogiéndose CEXMA al tratamiento previsto para transferencias globales en el apartado 2 de la norma sexta, motivo por el que no se imputan como ingresos. Sin embargo, el apartado 1.b de la citada norma sexta exceptúa expresamente la aplicación del apartado 2 si la empresa desarrolla una sola actividad específica que haya sido declarada de interés público o general mediante una norma jurídica, en cuyo caso estas aportaciones han de recogerse como subvenciones sometidas al criterio general de imputación. En este sentido, la Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la empresa pública CEXMA, dispone la prestación del servicio público de radio y televisión, encomendando la misión y función de este servicio a la empresa pública CEXMA y su sociedad filial, la Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. cuyos estatutos definen como su objeto social la gestión mercantil del servicio público de radiodifusión y la televisión de la CAEX. Adicionalmente, el contenido de dicho servicio debió ser objeto de un contrato programa, conforme prevé el artículo 41.1. de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, de comunicación audiovisual, en cuyo caso el mencionado apartado 1.b es aún más concreto al contemplar la imputación como subvenciones de las aportaciones para financiar las actividades recogidas en un contrato programa. En consecuencia, la financiación de dichas actividades en tanto forme parte de la prestación del servicio público de radio y televisión, y aun no habiéndose suscrito el preceptivo contrato programa, debieron ser objeto de imputación como ingresos del ejercicio⁴¹.

Debe considerarse, además, que el artículo 25 de la Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la empresa pública CEXMA prevé que sus presupuestos se elaborarán y gestionarán bajo el principio de equilibrio presupuestario. Pese a ello, la aplicación del criterio mencionado supone la aprobación de un presupuesto de explotación con pérdidas estimadas en 23.544 miles de euros para el ejercicio

⁴¹ En relación con lo alegado las actividades a que se refiere la alegación son accesorias a la actividad principal constituida por el servicio público de radio y televisión y, en cualquier caso, debieron estar recogidas en un contrato programa, por lo que no procede la aplicación de los apartados de la Norma Sexta previstos para finalidades genéricas o compensar pérdidas.

2019 para la filial Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. y en 24.836 miles de euros para el Grupo.

D) ENDEUDAMIENTO FINANCIERO

El saldo vivo de la deuda con entidades financieras del sector empresarial autonómico ascendía, a fin de 2019, a 19.120 miles de euros, un 16,8 % superior al del ejercicio anterior, lo que supone un punto de inflexión frente a la tendencia de reducción del agregado que venían produciéndose desde el ejercicio 2015. El desglose por entidades y plazos de vencimiento de este saldo se refleja en el siguiente cuadro⁴².

**CUADRO Nº 28. ENDEUDAMIENTO EMPRESAS PÚBLICAS CON ENTIDADES DE CRÉDITO
A FIN DE 2019**

(miles de euros)

Empresas y Entidades Públicas	Endeudamiento con entidades de crédito		
	Largo plazo	Corto plazo	Total
- FEISA	9.245	1.591	10.836
- GPEX	0	5.596	5.596
- URVIPEXSA	0	2.688	2.688
Total	9.245	9.875	19.120

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

Este cambio de tendencia se produjo por la única operación concertada en el sector que corresponde a la sociedad GPEX, la cual fue autorizada por el Consejo de Gobierno el 28 de diciembre de 2018. La sociedad formalizó la correspondiente póliza de crédito en 2019 por el importe máximo aprobado, 25.000 miles de euros, si bien supone una transformación del endeudamiento con entidades del grupo en endeudamiento financiero en tanto que parte de los fondos dispuestos se utilizaron para cancelar los préstamos que mantenía a fin de 2018 con su filial GESPESA, por importe de 13.825 miles de euros. El saldo vivo de este préstamo, pendiente de devolución a 31 de diciembre de 2019, ascendía a 5.596 miles de euros (incluidos 8 miles de euros en concepto de intereses). La operación contó con los informes exigidos, respectivamente, por el artículo 120.3 de la LH (de efecto sobre los compromisos de la CAEX en materia de endeudamiento) y el 37.5 de la LP para 2018 (de viabilidad económica de la operación).

⁴² Tanto este cuadro como los que registran el endeudamiento neto de las fundaciones y consorcios, que se expondrán en los subepígrafes correspondientes, se confeccionan partiendo de los datos contables de endeudamiento que figuran en las cuentas anuales rendidas. Estos saldos pueden diferir de la deuda computable a efectos de estabilidad presupuestaria (criterios de contabilidad nacional), en función de la naturaleza de la deuda, la clasificación temporal y el cómputo de intereses.

Adicionalmente, se concertaron en 2019 las siguientes operaciones de préstamo entre entidades integrantes del sector público autonómico:

– Las necesidades de liquidez de GPEX se evidencian por los préstamos recibidos de dos sociedades de su Grupo. Por una parte, al igual que en los tres ejercicios anteriores, el exceso de liquidez generado por la sociedad GESPEA se destina a conceder préstamos a su matriz, siendo el importe conjunto concertado en 2019 de 16.400 miles de euros, instrumentados a través de tres pólizas de crédito a corto plazo. Adicionalmente, la sociedad GEBIDEXSA concedió a la matriz en 2019 un préstamo a corto plazo por 700 miles de euros. Para las mencionadas operaciones no se ha acreditado la preceptiva autorización del Consejo de Gobierno, exigida por el artículo 120.3 de la LH, ni la existencia de los correspondientes informes de efecto sobre los compromisos de la CAEX en el endeudamiento (previsto por el artículo 120.3 de la LH) y de viabilidad económica de las operaciones (prescrito por el artículo 37.5 de la LP)⁴³.

– Como en ejercicios precedentes, la sociedad FEISA vuelve a adherirse en 2019 al mecanismo de financiación FLA para refinanciar su deuda financiera, lo que ha supuesto la disposición de un importe de 1.422 miles de euros (que recoge 70 miles de euros acogidos al FLA 2018 y 1.352 miles de euros con cargo al FLA 2019). Este importe se adiciona a los 3.263 miles de euros de deuda con la AG que la sociedad mantenía a 31 de diciembre de 2018, por las disposiciones realizadas con cargo al FLA de ejercicios anteriores, instrumentándose la nueva deuda mediante el correspondiente convenio administrativo firmado con la CHAP, de 20 de diciembre de 2019.

Además de estas operaciones realizadas en el ejercicio fiscalizado, se mantenían a fin de ejercicio los siguientes saldos relacionados con préstamos inter-grupo concertados en ejercicios precedentes:

– La sociedad Extremadura Avante, S.L. mantenía deudas con la Junta de Extremadura por préstamos concedidos por importe de 14.235 miles de euros. A su vez, esta sociedad había concedido préstamos a FEISA cuyo saldo vivo ascendía a 16.690 miles de euros.

– Extremadura Avante Servicios Avanzados a PYMES, S.L. mantenía, a 31 de diciembre de 2019, 2.139 miles de euros, de deuda con GPEX. La primera sociedad contabiliza el saldo vivo entre las “deudas con empresas del grupo y asociadas a corto plazo”, pese a no existir vinculación que fundamente esta calificación.

– Por convenio interadministrativo entre la Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. y la CHAP se concedió a la primera un préstamo por importe de 7.293 miles de euros, instrumentando el importe por el que esta sociedad se acogió a recursos del FLA de ejercicios anteriores. El 20 de diciembre de 2019 se realiza adenda al convenio que pospone el plazo de vencimiento de primera cuota, de 912 miles de principal, cuyo vencimiento ya se había producido en enero de 2019, hasta el 31 de enero de 2029. La cuarta cuota del convenio, por el mismo importe, que vencía en enero de 2020, se mantenía registrada al cierre del ejercicio como “Deudas con empresas del grupo a largo plazo”, pese a su vencimiento a corto plazo, en tanto que no fue afectada por la citada adenda.

El mantenimiento de estas deudas inter-grupo contrasta con los elevados saldos de tesorería y de imposiciones a plazo mantenidos por algunas de estas entidades según se desarrolla en el epígrafe II.8.11. de este Informe en lo relativo al Grupo Avante. Entre los saldos de tesorería destacan

⁴³ No cabe admitir la autorización citada en alegaciones en cuanto que su importe está cubierto por otra póliza de crédito de 25.000 miles de euros suscrita el 11 de enero de 2019.

especialmente los registrados por Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. y por Extremadura Avante Servicios Avanzados a PYMES, S.L., 4.792 y 1.156 miles de euros, respectivamente, que representan sendos 26 % y 25 % de sus activos totales.

E) FINANCIACIÓN CON CARGO A LOS PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

La financiación del sector empresarial procede, fundamentalmente, de los recursos públicos percibidos con cargo a los presupuestos de la AG, lo que motiva la clasificación de estas entidades como integrantes del sector AAPP a efectos de contabilidad nacional, a excepción de las sociedades GESPEA, GEBIDEXSA y GESMINESA.

Esta financiación se lleva a cabo principalmente mediante transferencias globales o específicas (capítulos 4 y 7), pero también a través de encargos de gestión (capítulos 2 y 6) o mediante la concesión de préstamos o participaciones en el capital (capítulo 8). Atendiendo a los capítulos de imputación, el desglose de las aportaciones presupuestarias de la Junta de Extremadura a las citadas empresas, a nivel de obligaciones reconocidas, se expone en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 29. FINANCIACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS CON CARGO A PRESUPUESTOS JUNTA DE EXTREMADURA

(miles de euros)

Entidades	Obligaciones reconocidas por capítulos					Total
	2	4	6	7	8	
CEXMA	0	24.058	0	909	0	24.967
EXTREMADURA AVANTE, S.L.	8	0	0	0	0	8
EXTREMADURA AVANTE SERVICIOS AVANZADOS A PYMES, S.L.	0	4.437	0	3.441	0	7.878
FEISA	0	0	0	0	1.422	1.422
FEVAL GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L.	420	115	282	0	0	817
GEBIDEXSA	3	2.245	11	0	0	2.259
GISVESA	62	0	145	0	0	207
GPEX	27.905	0	6.090	0	0	33.995
SOCIEDAD PÚBLICA DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN EXTREMEÑA, S.A.	9	0	0	0	0	9
URVIPEXSA	0	0	0	2.025	0	2.025
Total	28.407	30.855	6.528	6.375	1.422	73.587

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

La financiación agregada aportada por la AG a las entidades del sector se incrementó interanualmente en un 10 %, principalmente por dos factores:

- El incremento (el mayor en términos absolutos) de un 24 % de los encargos de gestión a la empresa pública GPEX, con cargo a los capítulos 2 y 6 de la AG, motivado, en parte, por la asunción de los encargos anteriormente atribuidos a la sociedad GISVESA.

– El aumento de un 39 % de las transferencias de capital agregadas, con cargo al capítulo 7 de la AG, concentrado en las aportaciones en el ejercicio a la empresa URVIPEXSA, concretamente en la transferencia específica para financiar operaciones comprendidas en el área de regeneración y renovación urbana “Extremadura RENERVIS”.

El 24 % de las transferencias corrientes y de capital de la AG al sector empresarial en el ejercicio 2019 se instrumentan como transferencias específicas, siendo el principal beneficiario de estas últimas la sociedad Extremadura Avante Servicios Avanzados a PYMES, S.L., que recibe el 73 % de las transferencias específicas percibidas por el sector en 2019.

Por lo que se refiere al seguimiento de los reintegros que afectan a las aportaciones a estas entidades cabe señalar:

– En el ejercicio 2019 GISVESA abonó a la AG 37 miles de euros (de los cuales 8 miles de euros correspondían a intereses de demora) relativos a una resolución de reintegro del ejercicio precedente. Adicionalmente, la empresa pública mantenía a fin de ejercicio una deuda, por importe de 36 miles de euros, por liquidaciones favorables a la Junta de encargos de 2010 y 2011, sin que al cierre del ejercicio se hubieran dictado resoluciones de reintegro por este importe.

– GPEX reintegró en 2019 un importe de 277 miles de euros de los que 79 miles de euros correspondían a resoluciones de 2017, 175 miles de euros a reclamaciones de 2019, mientras que los restantes 23 miles de euros fueron reintegrados de oficio por la empresa pública. El último importe de reintegro, al ser relativo a dos encargos con justificación en los cuatro trimestres de 2016, evidencia la ausencia de control por parte de la Consejería de Educación y Empleo que no resolvió en tiempo la procedencia del reintegro.

F) SITUACIÓN DE LOS PROCESOS DE DISOLUCIÓN

Tras el acuerdo de disolución de 25 de julio de 2018 adoptado por la Junta General de accionistas de la Sociedad Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A. conforme a lo dispuesto en artículo 368 del TRLSC (imposibilidad de comercializar el suelo industrial que constituía el objeto de la sociedad, responsabilidad que asumirán directamente los socios Junta de Extremadura y SEPES), el 29 de mayo de 2019 la Junta General aprobó el balance final de liquidación, la división entre socios del activo resultante de la cuota de liquidación tras satisfacer a todos los acreedores, y la extinción de la sociedad. Estos acuerdos supusieron para el socio Extremadura Avante, S.L. la participación por importe de 28 miles de euros en la cuota de liquidación de la sociedad (la totalidad de los bienes muebles y participaciones sociales en otra sociedad mercantil), siendo escriturados el 30 de mayo de 2019 e inscritos en el Registro Mercantil el 10 de junio de 2019.

En la formulación de las cuentas anuales de GISVESA de 2017 y 2018 la sociedad aplicó el principio de empresa en funcionamiento lo que motivó la opinión desfavorable de sendos informes de auditoría sobre las mismas, no habiendo rendido las cuentas relativas a su actividad en el ejercicio 2019. En virtud de la Disposición derogatoria 2.b) de la LP para 2020⁴⁴ se deroga la Ley 1/2004, de 19 de febrero, de creación de GISVESA, dado que al carecer de actividad incurre en causa legal de

⁴⁴ La exposición de motivos de la LP para 2020 hace alusión a las recomendaciones de este Tribunal para fundamentar la necesaria reestructuración de esta entidad “siguiendo las Recomendaciones del Tribunal de Cuentas en sus Informes Anuales de Fiscalización de la CAEX Ejercicio 2013 nº 1.142 y del Ejercicio 2014 nº 1.201, se concluye que debería elaborarse un Plan integral de reestructuración de entidades integrantes del sector público, contemplando de un lado, la evaluación de posibles duplicidades e ineficiencias en la prestación de servicios por entidades públicas, y en la racionalización de las sociedades encargadas de la gestión del suelo y urbanismo; y de otro, la extinción de entidades sin actividad o con actividad muy reducida”.

disolución (artículo 363 del TRLSC) siendo inviable e innecesario mantener su vigencia. Previamente, el Consejo de Administración de GISVESA acordó el 19 de marzo de 2019 la disolución de la sociedad como consecuencia de que la actividad relacionada con su objeto social era nula y la relativa a medio propio de la Junta de Extremadura era inexistente. Finalmente, la Junta General de accionistas de 10 de marzo de 2020 acuerda la disolución de la sociedad y el 3 de agosto de 2020 el nombramiento de liquidador. A 1 de julio de 2021 no se habían aprobado las cuentas de 2018 de esta sociedad (cuyo informe de auditoría emitió opinión desfavorable), ni formulado las correspondientes a 2019⁴⁵.

G) INCIDENCIAS CONTABLES/HECHOS POSTERIORES

El criterio de imputación de las transferencias globales aplicado por las entidades CEXMA y GEBIDEXSA no se atiene al previsto por la normativa en función de la naturaleza de estas aportaciones. El caso de CEXMA ha sido referido en párrafos precedentes, respecto a GEBIDEXSA, las aportaciones recibidas para la gestión de activos turísticos que constituyen su principal actividad han ido modificando su régimen jurídico a lo largo del tiempo, dado que han pasado de ser objeto de encomiendas de gestión, a su instrumentación como transferencias específicas, para tramitarse en los últimos ejercicios como transferencias globales. El cambio de régimen de financiación debe conllevar la modificación del criterio contable de aplicación, en tanto que la Orden EHA/733/2010 prevé su contabilización como fondos propios al tratarse de transferencias genéricas de las previstas en el apartado dos de su norma sexta⁴⁶. No obstante, la sociedad continúa contabilizando estas aportaciones en 2019 como subvenciones de explotación⁴⁷.

El 28 de septiembre de 2018 se otorgó la concesión de uso sobre los bienes afectos a la explotación del plan de gestión de residuos domésticos y comerciales de la CAEX a favor de GESPEA, concesión por la que la sociedad queda obligada a asumir todos los gastos del ejercicio de su actividad y a la implantación de mejoras para la máxima protección del medio ambiente. En 2018 la sociedad mantuvo el criterio de ejercicios precedentes del cálculo de provisión del Remanente del Plan de residuos vinculado al convenio anterior, que encomendaba la gestión de residuos y que permitía a la sociedad aplicar unas tarifas que contemplaban el coste del servicio prestado y la repercusión de un beneficio, incumpliendo por tanto con lo dispuesto por artículo 8 de la Ley 4/2005, de 8 de julio, de reordenación del sector público empresarial de la CAEX que obliga al sometimiento a los principios de indemnidad y equilibrio presupuestario en relación con las tarifas a aplicar a los encargos realizados a entidades del sector público empresarial. En el ejercicio fiscalizado se cambió la forma de cálculo de la provisión estableciendo que, tras ser dotada la misma, se igualase el resultado de explotación a la partida "Otros resultados" al no ser estos imputables directamente a la actividad propia de la sociedad. Este cambio supuso un incremento de 923 miles de euros en la dotación de 2019 respecto a la de ejercicio anterior, hasta alcanzar los 2.761 miles de euros, y ha sido incluido como párrafo de énfasis por los auditores de las cuentas de 2019.

La Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A., tras la entrada en vigor de la DF décima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público que modificó la

⁴⁵ El 20 de septiembre de 2021 se remiten a este Tribunal las cuentas anuales de 2019 con el carácter de "provisionales" anunciando que estarían sometidas a correcciones posteriores.

⁴⁶ Respecto a lo alegado, el artículo 1 de la Orden EHA/733/2010 prevé la aplicación obligatoria de la citada norma sexta a todas las empresas públicas y, por tanto, a la sociedad GEBIDEXSA. El ámbito de aplicación más restringido al que se refiere la alegación se circunscribe a la aplicación de las normas cuarta y quinta, que regulan aspectos distintos a los que se aluden en el presente Informe.

⁴⁷ No obstante, como se indica en el epígrafe II.8.11. del presente Informe esta financiación está destinada a actuaciones concretas por lo que debieron instrumentarse como transferencias específicas, a las que si se ajusta el criterio de imputación que viene siendo utilizado.

regulación del IVA, aplicó ya en ejercicio 2018 un 10 % sobre el total del IVA soportado como parte deducible, lo que incrementó los gastos de dicho ejercicio en 2.474 miles de euros. En el ejercicio 2019 la sociedad modificó el citado porcentaje, aplicando un intervalo variable entre el 81 % y 84 % en función de los ejercicios (de 2015 a 2019), lo que supuso un aumento en el ejercicio de los créditos por IVA por un importe neto de 2.104 miles de euros (deducidos los ajustes negativos realizados respecto a IVA de los ejercicios 2015 a 2017). Los mencionados créditos no se provisionaron siendo la evaluación y cuantificación del pasivo contingente uno de los aspectos considerados relevantes por el informe de auditoría sobre la actividad de 2019 de la sociedad, al presentar un grado de juicio por parte del órgano de administración.

Por otra parte, en las cuentas anuales de 2019 de esta última sociedad se registró la provisión para otras responsabilidades de 2.189 miles de euros por contrato de arrendamiento de un centro de producción audiovisual tras demanda interpuesta por una sociedad limitada reclamando dicho importe. Tras emisión de Dictamen de la Comisión Jurídica de Extremadura, en el que se concluía que no procedía la declaración de nulidad del contrato, se formalizó un acuerdo de transacción homologado por el Juzgado mediante el Auto 147/2020, de 6 de noviembre. La transacción, efectuadas las provisiones oportunas, en la cuenta de explotación del ejercicio 2020 tiene una repercusión de 397 miles de euros.

Los informes de auditoría formulados sobre las cuentas anuales de 2019 de todas las entidades del sector público empresarial autonómico emitieron opinión sin salvedades⁴⁸. Por Resolución de 30 de junio de 2020 de la IGCA se anularon las auditorías inicialmente previstas en el Plan de Auditoría de 2019, referidas al cumplimiento sobre la contratación pública de las empresas públicas y sociedades mercantiles del sector público autonómico y al control específico a realizar sobre la actividad de apoyo a la financiación de empresas desarrollada por el Grupo Extremadura Avante además de las correspondientes a supervisión continua, pospuestas al Plan de Auditoría de 2020. A 1 de julio de 2021 no se habían aprobado los correspondientes informes definitivos.

Con la excepción de GISVESA, que no ha rendido sus cuentas, y de FEVAL Gestión de Servicios, S.L., todas las cuentas anuales de 2019 formuladas por las entidades integrantes del sector empresarial autonómico hicieron mención en el apartado de “Hechos posteriores” de sus memorias, al impacto que en la evolución de su actividad podría originar la crisis sanitaria y económica generada por el COVID-19. El impacto más significativo se recoge en el caso de GEBIDEXSA, que en abril de 2020 solicitó Expedientes de Regulación de Empleo (ERTE) que afectaban al 96 % de la plantilla, que fueron estimados por la Junta de Extremadura, contando con la previsión de reincorporación de todo su personal el 1 de julio de 2020.

Por su parte, las entidades Extremadura Avante Servicios Avanzados a PYMES, S.L y FEISA informan de la caída en el primer cuatrimestre de 2020 de sus resultados de explotación y del importe neto de sus cifras de negocios (respecto a igual periodo de análisis de ejercicio anterior), cuantificándolo en un 63 % en el caso de esta última, que menciona también la aplicación de ampliaciones de plazo para el cobro de alquileres. Finalmente, la matriz Extremadura Avante, S.L. expone que en el primer cuatrimestre de 2020 se produjo una suspensión y aplazamiento de los vencimientos de cobro en las participadas por importe aproximado de 13 miles de euros.

Por último, las entidades GPEX y URVIPEXSA, pese al volumen de recursos y activos que gestionan, se limitan a aludir a la incertidumbre existente para poder cuantificar sus efectos, por lo que no incluyen ninguna estimación de los mismos.

⁴⁸ Se ha acreditado su formulación respecto a las cuentas anuales de 2019 de todas las empresas públicas autonómicas, a excepción del correspondiente a GISVESA.

II.6.2. Cuentas anuales de las fundaciones públicas

Se analizan en este epígrafe las cuentas anuales de las fundaciones públicas que conforman el sector público autonómico de acuerdo con el apartado 2.e) del artículo 2 de la LH y con el criterio de inclusión previsto por el apartado 3 del mencionado artículo (tras la modificación en su redacción introducida por la LAMA), según el cual “asimismo, forman parte del sector público autonómico las entidades clasificadas como Sector Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas”. Conforme a este criterio formaban parte del sector fundacional autonómico a 31 de diciembre de 2019 las catorce entidades que se relacionan en el anexo I.0⁴⁹.

A) PRESUPUESTOS Y PLANES DE ACTUACIÓN

Con carácter general las fundaciones públicas autonómicas han integrado sus presupuestos de explotación y capital relativos al ejercicio 2019 en los PG de la CAEX, de acuerdo con los anexos previstos para el sector fundacional por la Orden de 8 de junio de 2018 de la CHAP, por la que se dictan las normas para la elaboración de los citados Presupuestos, incluyendo además el nuevo anexo de personal previsto por la misma. No obstante, las fundaciones Helga de Alvear y Jóvenes y Deporte no han presentado presupuestos de capital, pese a estar obligadas a ello conforme al artículo 83.3 de la LH, al recibir transferencias de capital con cargo a los PG para 2019 de la Junta de Extremadura⁵⁰.

Con la excepción de las entidades CDIEX y VIDEOMED, las fundaciones públicas autonómicas han acreditado la presentación en el Protectorado de su plan de actuación de 2019 en cumplimiento de lo dispuesto por artículo 25.8 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, si bien fuera de plazo en el caso de las fundaciones Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura (COMPUTAEX), Extremeña de la Cultura y Godofredo Ortega Muñoz.

La Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FUNDESALUD) es la única de las fundaciones públicas autonómicas que permanecía adscrita durante 2019 a un Protectorado de competencia estatal, el correspondiente al Ministerio de Cultura y Deporte, el cual exigió la subsanación del plan presentado con la justificación del desfase entre los gastos previstos y los ingresos consignados, al ser notablemente superiores los primeros. Una vez aportada la justificación, en julio de 2019 el citado Ministerio lo considera subsanado. En tanto que se trata de una fundación perteneciente al sector público autonómico, su patronato acordó en mayo de 2019 su migración al Protectorado de la CAEX. No obstante, hasta el 15 de enero de 2021 no se solicitó la autorización para modificar sus estatutos (en referencia a su ámbito territorial) con objeto de permitir el traslado de su adscripción al Protectorado y Registro autonómico. Respecto al resto de fundaciones no se produjeron requerimientos de subsanación de sus correspondientes planes de actuación en 2019.

⁴⁹ La aplicación del nuevo criterio determina la inclusión en el sector público autonómico de tres fundaciones (Fundación de Relaciones Laborales de Extremadura, CDIEX y VIDEOMED), que en informes de fiscalización precedentes se excluían del análisis siguiendo el criterio de participación autonómica en su dotación fundacional. Como se ha indicado no es objeto de análisis la Fundación Universidad Sociedad, dependiente de la Universidad de Extremadura que, en cualquier caso, es la única fundación autonómica no clasificada en el sector AAPP.

⁵⁰ Respecto a lo alegado, sin perjuicio de lo previsto en los planes contables aplicables a las Fundaciones Jóvenes y Deporte y Helga de Alvear, el artículo 83.3 de la LH obliga a las fundaciones públicas autonómicas a presentar presupuestos de explotación y capital, sin excepcionar su presentación en función del régimen contable de aplicación.

B) ADECUACIÓN AL RÉGIMEN CONTABLE DE LAS CUENTAS RENDIDAS

Las cuentas de todas las fundaciones públicas autonómicas se adaptaron a los modelos previstos en el Plan de Contabilidad de Pequeñas y Medianas entidades sin fines lucrativos (PCPYMESFL), a excepción de la de las entidades Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión (CCMI) y Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología de Extremadura (FUNDECYT)-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura que, por volumen de activo y número medio de trabajadores empleados, presentaron el balance y memoria siguiendo el modelo del Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos (PCESFL). Con carácter general las cuentas de 2019 del sector fundacional se adaptan a los principios y normas contables previstas en ambos planes, aprobados por sendas resoluciones de 26 de marzo de 2013 del ICAC, si bien se detectan las siguientes incidencias en las siguientes memorias que forman parte de las cuentas rendidas:

- La memoria de Fundación Helga de Alvear no incluye el apartado que informa sobre la “Desviación entre plan de actuación y datos realizados”.
- La correspondiente a la Fundación Orquesta de Extremadura no incluye el detalle determinado por el PCPYMESFL en el apartado de “Desviación entre plan de actuación y datos realizados”.

Las fundaciones públicas autonómicas han acreditado la presentación ante el correspondiente Protectorado de las cuentas anuales correspondientes a 2019, de acuerdo con lo previsto por el artículo 25.7 de la Ley de Fundaciones, a excepción de las fundaciones CDIEX y VIDEOMED. Respecto a las cuentas presentadas no han existido requerimientos de subsanación por parte del Protectorado competente. Asimismo, todas ellas han procedido a la preceptiva remisión del inventario al órgano directivo con competencia en materia patrimonial de la Junta de Extremadura, de acuerdo con lo previsto por el artículo 6.6 del Decreto 118/2009 por el que se aprueba el RGI, no obstante, en todos los casos a excepción de las fundaciones COMPUTAEX, Extremeña de la Cultura y Jóvenes y Deporte, fuera del plazo estipulado por el citado artículo 6.6 (20 días naturales tras el cierre del ejercicio económico).

Salvo en el caso de las fundaciones CDIEX y VIDEOMED, el resto de fundaciones autonómicas cuentan con un registro de facturas, si bien en la mayor parte de los casos no se encuentra vinculado al sistema contable en orden a garantizar la trazabilidad del cálculo del PMP según la metodología desarrollada por el RD 365/2014.

C) SITUACIÓN ECONÓMICO-PATRIMONIAL

Los balances y las cuentas de resultados de las fundaciones públicas autonómicas se recogen, de forma resumida, en los anexos I.3-1 y I.3-2.

El análisis agregado de las cuentas anuales se encuentra condicionado por el incremento del activo total de la fundación Helga de Alvear, en 43.978 miles de euros, principalmente por efecto de la donación de 207 obras de arte, valorada en 42.000 miles de euros, aportadas en concepto de incremento de la dotación fundacional, lo que explica el significativo incremento del patrimonio neto agregado en un 161 % y que el activo no corriente de esta fundación concentre el 74,8 % del agregado del sector. Esta variación del patrimonio neto explica el elevado importe del resultado agregado total del ejercicio, al corresponder a la Fundación Helga de Alvear el 97,6 % del resultado agregado total que ascendió a 45.299 miles de euros.

Los excedentes agregados del ejercicio se redujeron respecto al ejercicio precedente en 786 miles de euros, principalmente por la reducción en la imputación de subvenciones al excedente del

ejercicio por parte de la Fundación CCMI. Pese a ello, tan solo tres fundaciones obtuvieron en 2019 resultados totales negativos, COMPUTAEX, Jóvenes y Deporte y FUNDESALUD, si bien en los dos últimos casos derivados de la imputación de gastos al patrimonio neto en tanto que obtuvieron excedentes del ejercicio positivos. Por otra parte, aunque la única fundación con patrimonio neto negativo fue Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, los resultados positivos obtenidos por la misma en 2019 redujeron en un 41 % su patrimonio neto negativo hasta los 302 miles de euros. La obtención de estos excedentes en los últimos cinco ejercicios y la existencia del plan de viabilidad previsto para la entidad, firmado el 30 de julio de 2013 y con vigencia hasta 2023, permitieron la aplicación del principio de entidad en funcionamiento en la formulación de sus cuentas anuales.

D) FINANCIACIÓN CON CARGO AL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA JUNTA

Se desglosan a continuación, por capítulos presupuestarios, las aportaciones realizadas con cargo al presupuesto de 2019 de la Junta de Extremadura al sector fundacional autonómico, a nivel de obligaciones reconocidas.

CUADRO Nº 30. FINANCIACIÓN FUNDACIONES PÚBLICAS CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

(miles de euros)

Entidades	Obligaciones reconocidas por capítulos				
	2	4	6	7	Total
F. Academia Europea e Iberoamericana de Yuste	0	1.210	0	0	1.210
F. CCMI	0	2.494	0	65	2.559
F. CDIEX	0	44	0	0	44
F. COMPUTAEX	0	545	0	742	1.287
F. Extremeña de la Cultura	0	325	0	0	325
FUNDECYT – Parque Científico y Tecnológico de Extremadura	0	2.710	10	0	2.720
FUNDESALUD	0	530	0	0	530
F. Godofredo Ortega Muñoz	0	93	0	0	93
F. Helga Alvear	0	407	0	926	1.333
F. Jóvenes y Deporte	0	1.385	0	1.400	2.785
F. Orquesta de Extremadura	25	2.922	8	0	2.955
F. Relaciones Laborales de Extremadura	0	220	0	0	220
VIDEOMED	0	20	0	0	20
Total	25	12.905	18	3.133	16.081

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

Las aportaciones a estas entidades experimentaron un incremento interanual del 13 % en 2019, principalmente, por el aumento de las transferencias de capital para equipamiento científico tecnológico de la Fundación COMPUTAEX y para la construcción del Centro de Artes Visuales de la Fundación Helga de Alvear. En menor medida, también se produjo un incremento de las transferencias corrientes circunscrito, fundamentalmente, a las entidades Fundación Orquesta de Extremadura y FUNDESALUD.

Como en ejercicios precedentes, la mayor parte de las aportaciones, 10.868 miles de euros en 2019, lo son en concepto de transferencias globales, en un 87 % con cargo al capítulo 4, siendo las más elevadas las concedidas a la Fundación Orquesta de Extremadura, 2.897 miles de euros, y a la Fundación CCMI, 2.024 miles de euros.

En lo relativo a las transferencias específicas, se imputaron en el ejercicio 3.355 miles de euros, destacando como en el ejercicio anterior las recibidas por FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura, 1.324 miles de euros, correspondientes a la cuota anual del convenio firmado con la Consejería de Economía e Infraestructuras para financiar la “Oficina de Innovación” y los 625 miles de euros con destino a la Fundación Jóvenes y Deporte para la financiación del programa “El ejercicio te cuida”.

Del seguimiento de las resoluciones de reintegro de las transferencias y subvenciones recibidas por este sector, cabe destacar:

- Por Resolución de 2018 de la Junta de Extremadura se comunica a FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura el reintegro de la anualidad de 2017 de una transferencia específica por importe de 110 miles de euros, acordándose su pago fraccionado a partir del ejercicio 2019. En el ejercicio fiscalizado la fundación devolvió 28 miles de euros.
- La Fundación CCMI reintegró en 2019 un importe conjunto de 42 miles de euros, parte de los cuales fueron previamente requeridos por el entonces Ministerio de Economía y Competitividad.
- La Fundación COMPUTAEX reintegró en el ejercicio 2019 el importe de 10 miles de euros tras resolución dictada por la Junta de Extremadura en dicho ejercicio⁵¹.
- El importe total reintegrado en 2019 por FUNDESALUD ascendió a 50 miles de euros tras ser requerida en el ejercicio para ello, correspondiendo el importe de mayor volumen, 46 miles de euros, al requerimiento del Instituto Carlos III.
- Al término de 2019 la Fundación Jóvenes y Deporte mantenía 52 miles de euros pendientes de reintegro, correspondientes a resoluciones de 2016 cuyo pago había sido objeto de aplazamiento, tras reintegrar en dicho ejercicio un total de 90 miles de euros. Se ha acreditado la cancelación total de los importes pendientes de reintegro en noviembre de 2020.

⁵¹ Pese a lo alegado, la mención en el presente Informe de la realización del reintegro resulta procedente en tanto que se hizo efectiva en 2019.

E) ENDEUDAMIENTO

El saldo vivo de la deuda con entidades de crédito que mantenían las fundaciones públicas autonómicas, a 31 de diciembre de 2019, se expone en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 31. ENDEUDAMIENTO CON ENTIDADES DE CRÉDITO DE LAS FUNDACIONES PÚBLICAS

(miles de euros)

Denominación	31 de diciembre 2019		
	Largo plazo	Corto plazo	Total
F. Academia Europea e Iberoamericana de Yuste	131	88	219
FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura	174	111	285
Total	305	199	504

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

Como en ejercicios precedentes no se han concertado nuevas deudas con entidades de crédito en 2019, por lo que las variaciones en el saldo vivo del sector se limitan al importe amortizado, motivando la reducción de este saldo en un 28 %. Se ha acreditado la remisión de la información trimestral del endeudamiento vivo por las fundaciones públicas obligadas a ello, conforme al artículo 120.6 de la LH.

Adicionalmente, determinadas fundaciones públicas autonómicas se adhirieron a los sucesivos mecanismos de pago a proveedores instrumentados por el Estado, incluyendo deuda financiera propia para su refinanciación por el ICO. El acreedor de estas deudas es la propia AG en tanto que centraliza las relaciones con el ICO por estos préstamos, suscribiendo para ello los correspondientes convenios para garantizar la devolución de los préstamos por las entidades adheridas en los plazos previstos. La situación de estas deudas al cierre del ejercicio fiscalizado era la siguiente:

- La Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste mantenía una deuda con la Junta de Extremadura, a fin de 2019 y tras amortizaciones, de 185 miles de euros a largo plazo y 57 miles de euros a corto plazo, correspondientes a importes recibidos de los Mecanismos de pago a proveedores de 2012 y 2013.
- La Fundación Orquesta de Extremadura registra en “Deudas a largo y corto plazo”, respectivamente, 46 y 12 miles de euros, como saldo vivo a fin de 2019 del importe por el que se acogió al FLA de 2015.
- Al término de ejercicio fiscalizado la Fundación CCMI mantenía por la deuda viva del FLA de 2015, y tras las amortizaciones del ejercicio, una deuda por importe de 796 miles de euros de los que 114 miles de euros vencían en el corto plazo.

En ninguno de los tres casos se reflejan contablemente estas deudas como deudas con entidades del grupo, pese a que el acreedor de las mismas es la AG de la CAEX.

Por último, Fundación Extremeña de la Cultura continuaba manteniendo en su pasivo no corriente, al término de 2019, el importe de 62 miles de euros relativo a la posible revocación parcial de las transferencias globales de 2016 y 2017, concedidas por la Junta a la absorbida Fundación Extremadura del Cine, sin que se hayan recibido indicaciones por parte de la Junta de Extremadura sobre el destino final de estos fondos que corresponden a importes no gastados de las correspondientes transferencias.

F) INCIDENCIAS CONTABLES

Como ya se indicado, el dictado por la IGCA de las “Instrucciones sobre las cuentas anuales de 2019 de las fundaciones y consorcios del sector público” permitió la inclusión de las cuentas anuales de las fundaciones públicas autonómicas en la Cuenta General sin informe de auditoría y sin diligencia de aprobación. En consecuencia, a excepción de la Fundación Jóvenes y Deporte, el resto de fundaciones aportaron sus cuentas anuales de 2019, para su integración en la Cuenta General de la CAEX, sin los correspondientes informes de auditoría que fueron emitidos con posterioridad dentro del plazo ampliado (hasta el 30 de octubre de 2020). De los trece informes emitidos, siete presentaron salvedades, según se desarrolla a continuación.

CUADRO Nº 32. SALVEDADES DE INFORMES DE AUDITORÍA DE CUENTAS DE 2019 DE FUNDACIONES PÚBLICAS

Entidades	Salvedades
F. ACADEMIA EUROPEA IBEROAMERICANA DE YUSTE	E La memoria no presenta información del proceso de fusión por absorción en que al término de 2019 se encuentra incurso la fundación como absorbente de CDIEX.
F. CCMÍ	No se ha obtenido información que permita cuantificar la posible reclasificación a pasivos corrientes de las subvenciones reintegrables clasificadas en pasivos no corrientes. Existen diferencias entre el registro auxiliar del inmovilizado y la partida de inmovilizado del balance por importe de 241 miles de euros que impiden verificar la razonabilidad del importe de la partida de inmovilizado del balance y el de la dotación de amortización de la cuenta de resultados.
F. CDIEX	La memoria no presenta información de la base normativa de sus cuentas anuales ni del proceso de fusión por absorción en que al término de 2019 se encuentra incurso la fundación como absorbida por Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste.
F. COMPUTAEX	La fundación no ha realizado correcciones valorativas por deterioros de derechos de cobro de dudosa realización estimados en un importe de 61 miles de euros. Por tanto, registra los gastos y resultados infravalorados y sobrevalorados, respectivamente, en dicho importe.
FUNDECYT-PARQUE CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO DE EXTREMADURA	No se ha obtenido información que permita cuantificar la posible reclasificación a pasivos corrientes de las subvenciones reintegrables clasificadas en pasivos no corrientes. La fundación ha registrado como gasto de reparación y mantenimiento el importe de 65 miles de euros relativo a obras de climatización en edificios que deberían haberse contabilizado incrementando el activo y practicando la correspondiente amortización.
FUNDESALUD	La fundación elabora sus cuentas siguiendo los modelos determinados por el Ministerio que ejerce su Protectorado no incluyendo las notas de la memoria toda la información y explicaciones necesarias para su correcta interpretación. No se ha obtenido información que permita cuantificar la posible reclasificación a pasivos corrientes de las subvenciones reintegrables clasificadas en pasivos no corrientes.
ORQUESTA DE EXTREMADURA	No existe evidencia de poder cobrar el importe de 134 miles de euros, registrado en Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar, correspondientes a la condena al gerente por pagos realizados en 2011 (por sentencia del ejercicio 2016). Debería realizarse la corrección valorativa, por tanto, de dicho importe. La memoria no contiene información sobre sueldos, dietas y remuneraciones del personal de alta dirección devengados en el ejercicio 2019 y anterior.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de auditoría remitidos.

En 2019 el sector fundacional continúa sin registrar contablemente los derechos de uso sobre los siguientes bienes pertenecientes a otras Administraciones o entidades públicas:

- El domicilio social de Fundación Extremeña de la Cultura propiedad de la Junta de Extremadura sobre el que no existe documento de cesión.
- Dependencias del Hospital Perpetuo Socorro de Badajoz, del SES, ocupadas por la Fundación VIDEOMED.
- Las dependencias del Monasterio de Yuste cedidas por Patrimonio Nacional a la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste mediante convenio en el que no se registra valoración de los derechos. El 24 de noviembre de 2020 se suscribe un nuevo convenio entre Patrimonio Nacional y la fundación, para la cesión de uso de diversas zonas y dependencias de la finca denominada Monasterio de San Jerónimo de Yuste, que se realiza a título gratuito sin que conste tampoco tasación de los derechos en el mismo.
- Las dependencias cedidas por la Fundación CCMI a la Fundación COMPUTAEX continuaban sin registrarse contablemente por esta última pese a aprobarse por su Patronato el 3 de diciembre de 2018 un convenio de colaboración con la fundación cedente sobre los espacios cedidos.
- El inmueble perteneciente a la Junta cedido a la Fundación Helga de Alvear. Tras solicitar la fundación en 2019 a la Junta de Extremadura la tramitación del correspondiente derecho de uso, se firma el 26 de febrero de 2020 el acuerdo de autorización demanial con la Junta en el que figura el valor de tasación del inmueble.
- Las oficinas de la Fundación Jóvenes y Deporte cuya titularidad corresponde a la Junta sin que exista documento de cesión. En septiembre de 2018 la fundación solicitó a la Junta indicaciones para regularizar la deficiencia señalada. Finalmente, se adscribe a la fundación el correspondiente inmueble en virtud de Resolución de la CHAP de 18 de enero de 2019, formalizándose en acta de adscripción del dominio público el 3 de abril de 2019.

La única fundación del sector que hizo mención, en el apartado de “Hechos posteriores” de la memoria de 2019, al impacto que en la evolución de su actividad podría originar la crisis sanitaria y económica generada por la COVID-19, fue FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura cuyo Patronato evaluó que la citada crisis no repercutirá significativamente ni en su posición financiera ni en su continuidad, no obstante agregó que la paralización de la actividad durante los meses de marzo y abril de 2020 sí tuvo una repercusión negativa sobre el importe de la cifra de negocios.

El plan de 2020 de auditoría y control financiero permanente para la actividad del 2019 incluye la auditoría de cuentas y de cumplimiento de todas las fundaciones del sector con la excepción de las relativas a Jóvenes y Deporte, todas ellas finalizadas en el ejercicio 2020.

G) REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL

Durante el ejercicio 2019 se encontraban en curso los siguientes procesos de reestructuración:

- La fusión por absorción de FUNDESALUD a VIDEOMED acordada en 2017 y autorizada por el Consejo de Gobierno el 6 de marzo de 2019 acorde a lo prescrito por el artículo 160.5. a) de la LPAT. Tras escriturarse la fusión de las dos fundaciones el 10 de junio de 2020, se inscribe la extinción, cancelación registral y cese de los patronos de VIDEOMED por Resolución de 31 de agosto de 2020 de la Secretaria General de Hacienda y Administración Pública. La memoria de la fusión elaborada

conforme al artículo 160.5.b) de la LPAT justifica la misma para cumplir con el Plan económico financiero del Gobierno de Extremadura de 2012 que incluía la reestructuración del sector fundacional para alcanzar el objetivo del déficit marcado en 2012 por el Consejo de Ministros. El patrimonio de VIDEOMED se integra en el de FUNDESALUD sin modificación estatutaria dada la compatibilidad e identidad de los fines y actividad de ambas fundaciones. No queda acreditada la inscripción de la fusión en el Registro de competencia estatal al que está adscrito FUNDESALUD aun cuando el RD 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal, en su artículo 24.1.k) incluye como acto inscribible la fusión.

– El 14 de diciembre de 2020 se escritura la fusión por absorción de Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste a Fundación CDIEX, realizada también en cumplimiento de lo previsto entre las medidas del PEF del Gobierno de Extremadura de 2012 y autorizada por el Consejo de Gobierno el 17 de diciembre de 2019. La fusión fue inscrita en el Registro de Fundaciones de Extremadura el 16 de abril de 2021.

Por otra parte, el Patronato de Fundación de Relaciones Laborales de Extremadura, en su reunión de 18 de enero de 2019, acordó iniciar el procedimiento para la creación de un órgano colegiado dependiente de la DG de Trabajo que asuma el servicio público y las competencias de la fundación. No obstante, al finalizar el ejercicio 2020 se mantiene la prestación del servicio bajo la naturaleza jurídica de fundación.

H) AYUDAS MONETARIAS

Las ayudas monetarias otorgadas por el sector fundacional en el ejercicio fiscalizado presentaron las siguientes incidencias:

– Las concedidas por la Fundación CCMI sumaron un importe conjunto de 44 miles de euros sin que contaran con la aprobación de las bases reguladoras de las ayudas (becas de formación) a la que hace referencia la DA tercera de la LSCAE⁵².

– La Fundación Jóvenes y Deporte contabiliza como ayudas monetarias a entidades deportivas los importes asignados en el ejercicio en virtud de contratos de patrocinio publicitario y promoción deportiva, ascendiendo estos en 2019 a 1.413 miles de euros.

II.6.3. Cuentas anuales de Consorcios y otras entidades públicas

En virtud del artículo 2.2.d) de la LH, forman parte del sector público institucional autonómico los consorcios adscritos a la CAEX, de acuerdo con los criterios de delimitación previstos por el artículo 120.1 de la LRJSP. El correspondiente régimen de adscripción consta de forma expresa en las respectivas disposiciones estatutarias, en cumplimiento de estipulado por el apartado 2 del citado artículo 120.

Son objeto de análisis en este epígrafe las cuentas anuales de los consorcios públicos autonómicos, así como las correspondientes a la entidad AGENEX, entidad adscrita al sector público extremeño conforme a lo previsto por el artículo 2.3 de la LH, pese a que mantiene la naturaleza jurídica de

⁵² La alegación no aporta documentación adicional que permita sustentar lo referido, en cualquier caso, en tanto que las ayudas se realizan con cargo al presupuesto de la fundación, sería aplicable la citada DA con independencia de quien realizara la selección.

asociación, no incluida en la tipología prevista para las entidades institucionales autonómicas en el artículo 2.2 de la LH.

A) PRESUPUESTOS

La Orden de la CHAP de 8 de junio de 2018 de elaboración de Presupuestos para 2019 establece en su Anexo IX las fichas de presupuestos de explotación y capital a cumplimentar en función de la naturaleza jurídica de las entidades distinguiendo sector administrativo, sector empresarial y sector fundacional, matizando para este último que incluye las entidades que organicen sus cuentas conforme al PCESFL.

El artículo 122.1 de la LRJSP prevé que los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuesto, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, determinado en el caso de la CAEX por las disposiciones de la LH. Concretamente el artículo 3 de la LH, prevé la posibilidad de inclusión de estas entidades en el sector público administrativo o empresarial, en función de la naturaleza de la actividad desarrollada por los mismos y su régimen de financiación⁵³. Exceptuando el Consorcio Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida y FEVAL⁵⁴, todos los consorcios públicos autonómicos reúnen, en función de sus fuentes de financiación, alguno de los requisitos que determinan su inclusión en el sector administrativo, por lo que están sujetos a un presupuesto limitativo conforme al artículo 45.a) de la LH y al PGCP, siendo sectorizados en atención a estos criterios en el sector AAPP a efectos de contabilidad nacional⁵⁵. Pese a ello, las entidades CEIC y Consorcio para la Gestión del Instituto Tecnológico de Rocas Ornamentales y Materiales de Construcción (INTROMAC) presentan sus presupuestos conforme a los modelos previstos para el sector fundacional y Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida (PAFESME) utiliza el modelo previsto para el sector empresarial⁵⁶.

Por el contrario, las fichas de presupuestos relativas al ejercicio 2019 elaboradas por el Consorcio Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida se atienen al modelo previsto para el sector administrativo, pese a que es la única entidad excluida de este sector, a efectos de

⁵³ Según el artículo 3.1.b) de la LH se incluirán en el sector público administrativo los consorcios que tengan alguna de las siguientes características:

1ª Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza, en todo caso sin ánimo de lucro.

2ª Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta Ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Los consorcios no incluidos en el sector público administrativo, de acuerdo con los referidos criterios, formarán parte del sector público empresarial según prevé el artículo 3.2.d) de la LH.

⁵⁴ FEVAL está clasificada como Administración Pública a efectos de contabilidad nacional, no obstante, sus fuentes de financiación proceden en 2018 y 2019, fundamentalmente, de ingresos comerciales.

⁵⁵ La aplicación del régimen administrativo a los consorcios públicos depende del cumplimiento de las condiciones legales previstas en el artículo 3.1.b) de la LH (no producción en régimen de mercado como actividad principal o financiación no mayoritaria con ingresos comerciales) y no, como pretende la alegación, de la decisión discrecional de las entidades consorciadas. Por otra parte, el sometimiento de estas entidades a presupuesto limitativo lo determina el citado artículo 45.a) de la LH.

⁵⁶ Tampoco pueden deducirse los criterios objetivos que determinan que se opte por el modelo empresarial o fundacional en los casos referidos, si bien la aplicación de estos regímenes se encuentra amparada por las correspondientes disposiciones estatutarias.

contabilidad nacional, y a que presenta sus cuentas conforme al PCESFL, por lo que el modelo utilizado para la elaboración de sus presupuestos es incoherente con el régimen contable aplicado.

B) ADECUACIÓN AL RÉGIMEN CONTABLE Y CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN

El régimen contable aplicable a los consorcios públicos autonómicos que, atendiendo a los criterios del artículo 3.1.b) de la LH, deben someterse a presupuesto limitativo (con la excepción de Consorcio Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida y FEVAL) es el previsto por el PGCP. No obstante, al igual que en ejercicios precedentes, las cuentas anuales formuladas por estas entidades no siguen un modelo homogéneo lo que, además de suponer respecto a las entidades sometidas a presupuesto limitativo la vulneración del régimen legal previsto, impide la comparación adecuada de sus estados contables y dificulta la posibilidad de procesos de integración o fusión entre los mismos. Así, las cuentas anuales rendidas en 2019 se someten a los siguientes regímenes contables:

- Los Consorcios Gran Teatro de Cáceres, Museo del Vino de Almendralejo, Museo Vostell Malpartida, y Museo Etnográfico Extremeño González Santana remitieron sus cuentas conforme a la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Simplificado de Contabilidad Local, pese a su adscripción autonómica. Las memorias de 2019 de los cuatro consorcios justifican la aplicación de la contabilidad local, en lugar del PGCP, por la imposibilidad de disponer de la aplicación informática contable de la Junta de Extremadura.

- FEVAL y PAFESME formularon sus cuentas de 2019 conforme al PGC, de acuerdo con el régimen previsto en sus respectivos estatutos, en este último caso mediante modificación de los mismos hecha efectiva en el propio ejercicio fiscalizado.

- En cuanto a las entidades Consorcio Teatro López de Ayala, CEIC, INTROMAC y Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida formaron sus cuentas conforme al PCPYMESFL. En el caso de este último y de CEIC fueron habilitados para ello mediante las correspondientes modificaciones estatutarias hechas efectivas en el ejercicio 2019 (en el caso de INTROMAC ya se incluía en los estatutos vigentes al comenzar el ejercicio fiscalizado). Por el contrario, los estatutos en vigor en 2019 del Consorcio Teatro López de Ayala continuaban incluyendo la formación de presupuestos limitativos y, por tanto, la sujeción al PGCP, aunque en diciembre de 2019 su Consejo Rector aprobó la correspondiente modificación estatutaria para adaptar el régimen contable al de entidades sin fines de lucro, aún no realizada a cierre del ejercicio.

- Por último, la asociación AGENEX, también forma sus cuentas anuales conforme al PCPYEMSFL, si bien, no se hace mención expresa al régimen contable aplicable en sus estatutos.

Los anexos I.1-1 a I.1-5 (estados de liquidación, balances y cuentas de resultado económico patrimonial) recogen los estados contables de los consorcios con presupuesto limitativo que rinden de acuerdo a las normas y principios de la contabilidad pública.

En los anexos I.2-1 (balances) y I.2-2 (cuentas de pérdidas y ganancias) se registran las cuentas anuales de los consorcios formuladas según el PGC.

Finalmente, los datos de entidades que rinden sus cuentas conforme al PCESFL se incluyen en los anexos I.3-1 (balances) y I.3-2 (cuenta de resultados).

Con las excepciones de AGENEX y CEIC, que no han acreditado la aportación de las correspondientes diligencias de aprobación de las cuentas anuales de 2019, el resto de los

consorcios del sector han cumplido con la obligación de remisión de información de las cuentas previstas en la Resolución de 3 de abril de 2009 de la IGCA sobre rendición de cuentas.

Todas estas entidades realizaron la obligatoria remisión del inventario de 2019 al órgano directivo con competencia en materia patrimonial de la Junta de Extremadura, de acuerdo con lo previsto por el artículo 6.6 del Decreto 118/2009 por el que se aprueba el RGI, si bien solo la correspondiente a los consorcios Gran Teatro de Cáceres y PAFESME se efectuó en el plazo estipulado por el citado artículo (20 días naturales tras el cierre del ejercicio económico).

C) FINANCIACIÓN APORTADA CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA AG Y SITUACIÓN PATRIMONIAL

Se exponen a continuación las aportaciones realizadas a las entidades de este sector con cargo al Presupuesto de la Junta de Extremadura para 2019, a nivel de obligaciones reconocidas y resumidas por capítulos presupuestarios.

CUADRO Nº 33. FINANCIACIÓN DE CONSORCIOS Y AGENEX CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

(miles de euros)

Denominación	Obligaciones reconocidas en 2019 por capítulos					Total
	Cap. 2	Cap. 4	Cap. 6	Cap. 7	Cap. 8	
AGENEX	4	30	0	35	0	69
CEIC	0	1283	0	50	0	1333
C. Ciudad Monumental, Histórico-Artístico y Arqueológico de Mérida	0	398	0	0	0	398
FEVAL	58	500	10	0	663	1.231
C. Gran Teatro de Cáceres	0	590	0	0	0	590
INTROMAC	0	943	0	0	0	943
C. Museo del Vino de Almendralejo	0	102	0	0	0	102
C. Museo Etnográfico Extremeño González Santana	0	120	0	0	0	120
C. Museo Vostell-Malpartida	0	524	3	0	0	527
PAFESME	16	1.389	0	0	0	1.405
C. Teatro López de Ayala	0	670	0	0	0	670
Total	78	6.549	13	85	663	7.388

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

El incremento interanual de las aportaciones al sector fue del 8 %, producido principalmente por el aumento de las transferencias corrientes a CEIC, 326 miles de euros, y por las aportaciones al fondo social de FEVAL registradas en el capítulo 8, 100 miles de euros, que se suman a los 563 miles de euros en que se concreta el préstamo que articula el importe repercutido a FEVAL por su adhesión al FLA.

El 86 % de las aportaciones recibidas por el sector fueron transferencias globales para financiar los gastos corrientes y de funcionamiento de las entidades siendo las únicas transferencias específicas del ejercicio las percibidas por INTROMAC, AGENEX y PAFESME, 120, 33 y 60 miles de euros, respectivamente.

El consorcio PAFESME mantenía a 31 de diciembre de 2019 un patrimonio neto negativo de 804 miles de euros, pese a permanecer como el mayor perceptor de las aportaciones al sector, 1.405 miles de euros, fundamentalmente en concepto de transferencias corrientes. Asimismo, el mencionado consorcio, FEVAL, Museo del Vino de Almendralejo y Museo Etnográfico Extremeño González Santana obtuvieron resultados negativos en 2019, obteniendo fondos de maniobra negativos los tres primeros. En el caso de PAFESME y FEVAL su situación económico-financiera evidenciada por sus fondos propios y de maniobra negativos y generada por la obtención recurrente de resultados negativos, motivan la inclusión de párrafos de énfasis en sus correspondientes informes de auditoría, que no obstante, consideran que los compromisos de aportaciones por las entidades consorciadas, habilitan la aplicación del principio de empresa en funcionamiento.

En el ejercicio fiscalizado FEVAL reintegró 91 miles de euros que corresponden a una parte de la resolución de reintegro dictada en 2012 por la Junta de Extremadura, por un importe conjunto de 1.030 miles de euros, relativo a fondos abonados en ejecución de un convenio. A fin de ejercicio 2019 el saldo de la deuda que mantenía la entidad con la Junta de Extremadura por el citado reintegro y sus posibles intereses ascendía a 584 miles de euros. Cabe resaltar que la propia Junta de Extremadura financia parte del importe reintegrado a la misma, mediante la realización de la mencionada aportación extraordinaria al fondo social.

D) ENDEUDAMIENTO CON ENTIDADES DE CRÉDITO

Tan solo el consorcio PAFESME mantenía deuda viva con entidades de crédito al cierre del ejercicio 2019, ascendiendo a un total de 817 miles de euros, de los que 405 miles de euros vencían a corto plazo.

El consorcio FEVAL se adhiere al FLA 2019, con objeto de refinanciar en mejores condiciones vencimientos de deuda con entidades financieras por un total de 477 miles de euros. Se transforma así la deuda con entidades financieras en deuda con la AG para lo que se instrumenta el préstamo antes citado por un total de 563 miles de euros, al incluir también 86 miles de euros dispuestos en 2019 pero correspondientes a su adhesión al instrumento FLA 2018. Esta deuda se acumula a la asumida por el consorcio, en base a los sucesivos FLA, resultando que el importe de la deuda viva mantenida por este concepto con la AG ascendía a 2.387 miles de euros a 31 de diciembre de 2019, de los que 176 miles de euros vencían a corto plazo.

E) INCIDENCIAS CONTABLES

En relación con el contenido de las memorias rendidas se deducen las siguientes incidencias:

- La memoria de FEVAL no incluye información sobre el incremento del Fondo Social, contabilizado en 2019 por importe de 181 miles de euros. Al respecto, la Junta Rectora de FEVAL acordó el 23 de noviembre 2018 la realización de nuevas aportaciones por los entes consorciados de 241 miles de euros de los que solo se hicieron efectivos en el ejercicio fiscalizado 181 miles de euros, realizando la Diputación de Badajoz la aportación pendiente en 2020.
- La memoria de CEIC no desglosa la información sobre las desviaciones existentes entre el plan de actuación y la realización efectiva del mismo. El balance y la cuenta de pérdidas y ganancias de esta entidad se formaron conforme al modelo del PGC de PYMES y, por tanto, la última no

incluye la variación del patrimonio neto que sí forma parte de la cuenta de resultados del modelo del PCPYMESFL por el que se rige.

– La memoria de AGENEX no incluye ni el inventario ni el desglose establecido por el modelo del Plan aplicado para el apartado “Actividad de la entidad”.

Se mantienen en el ejercicio fiscalizado las deficiencias en el registro contable de los derechos de uso sobre los inmuebles utilizados por las entidades consorciadas, puestas de manifiesto en ejercicios precedentes y que se desglosan en:

– No han sido registrados en la contabilidad de los Consorcios Gran Teatro de Cáceres y Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida los correspondientes derechos de uso sobre los inmuebles cedidos por la Junta de Extremadura. Tampoco se registró por el Consorcio Museo Vostell Malpartida la cesión de las dependencias de la Junta de Extremadura al no existir documento de cesión de uso.

– Los inmuebles donde desarrolla su actividad el Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana son propiedad del Ayuntamiento de Olivenza al que el consorcio viene solicitando desde el ejercicio 2018 su valoración económica para el adecuado reflejo de la cesión. Igualmente, el Consorcio Teatro López de Ayala no refleja contablemente la cesión del Teatro López de Ayala por el Ayuntamiento de Badajoz al que solicita propuesta de acuerdo de cesión de uso a comienzos de 2021.

– Continúa pendiente de valoración la cesión del inmueble propiedad del Ayuntamiento de Almendralejo al Consorcio Museo del Vino de Almendralejo, motivando la ausencia de su reflejo contable.

– Por Resolución de 27 de junio de 2019 de la CHAP de la Junta de Extremadura se adscriben al consorcio PAFESME dependencias de titularidad de la Junta, regularizando el uso de las mismas, si bien hasta 2020 no da lugar a registros contables mediante la amortización del correspondiente derecho.

En el caso de INTROMAC, la activación en su balance de derechos de uso por un importe de 1.111 miles de euros corresponde a bienes titularidad de la Junta de Extremadura, si bien no se ha formalizado el título jurídico de cesión al consorcio.

Como se ha señalado en el subapartado II.2 del presente Informe, la suspensión de plazos generada por la declaración del estado de alarma conllevó el retraso en el procedimiento de contratación de la auditoría de las cuentas de 2019 de los consorcios adscritos a la Junta de Extremadura por lo que todas las entidades de este sector aportaron sus cuentas, para su integración en la Cuenta General de la CAEX, sin informe de auditoría. La totalidad de informes de auditoría de las cuentas anuales de los consorcios emitieron una opinión favorable, en todos los casos con salvedades, destacando entre ellas las que aluden a la ausencia de contabilización de los derechos de uso, conforme a lo ya expuesto. Otras salvedades que vienen reiterándose en las auditorías precedentes fueron: inexistencia de evidencia de parte de otros ingresos de explotación al carecer el consorcio de las resoluciones de concesión de ayudas de las AAPP consorciadas, falta de registro en cuenta de resultados de las aportaciones en especie recibidas de las entidades consorciadas ocasionado por la ausencia de valoración de la prestación, incorrecta clasificación como patrimonio neto o en los vencimientos del pasivo de las subvenciones recibidas y, finalmente, mantenimiento en patrimonio neto o pasivo de saldos relativos a ejercicios anteriores de los que no consta documento que justifique la adecuada contabilización.

Además de las referidas auditorías financieras, el Plan de Auditoría de 2020 incluía las auditorías de cumplimiento sobre la gestión del ejercicio contable 2019 de AGENEX y de todos los consorcios del sector, finalizadas todas en el ejercicio 2020.

F) HECHOS POSTERIORES

Con la excepción del consorcio PAFESME, las memorias de las cuentas anuales de 2019 de todos los consorcios públicos autonómicos y de AGENEX incluyeron un apartado de “Hechos posteriores”. No obstante, tan solo en dos casos se señalaron las posibles consecuencias de la crisis sanitaria y económica generada por el COVID-19:

- FEVAL estima que las consecuencias financieras y patrimoniales de la crisis no comprometerán ni su posición financiera ni su continuidad pese a que, la paralización de la actividad, principalmente en la hostelería, ha supuesto un impacto negativo en la cifra de negocios del ejercicio 2020.
- Consorcio Teatro López de Ayala alude a la adopción de las acciones necesarias para preservar los intereses de empleados, clientes, accionistas y proveedores con medidas tales como el teletrabajo y la monitorización continua de los acontecimientos que permitirá la ejecución de actuaciones que mitiguen el potencial impacto de los mismos.

Por otra parte, el Consejo Rector de INTROMAC acordó el 9 de noviembre de 2018 la solicitud de la adscripción del consorcio a la entidad CICYTEX conforme a la DA Primera 2 de la Ley 10/2010, de 16 de noviembre, de la ciencia, la tecnología y la innovación de Extremadura, que contempla la adscripción al ente público de los institutos pertenecientes a la Junta de Extremadura cuya finalidad sea la generación de I+D+i. El acuerdo motiva la adscripción en la generación de ventajas derivadas de un mejor funcionamiento, la agregación de esfuerzos para actuar de forma global y unitaria y una mayor eficiencia y equidad en la gestión de los recursos públicos. La integración conllevaría la disolución del consorcio con la transmisión en bloque de su patrimonio social al ente público CICYTEX, que adquiriría todos sus derechos y obligaciones. Pese a ello, a 31 de diciembre de 2020, las dos entidades seguían funcionando de forma independiente en tanto no se había hecho efectiva la mencionada adscripción.

II.7. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

II.7.1. Marco normativo

La LOEPSF aprobada el 27 de abril de 2012 regula, junto al objetivo de déficit público ya recogido en la legislación anterior, la regla de gasto y el límite de deuda de las AAPP y ha sido objeto de sucesivas modificaciones, las más recientes realizadas por las leyes orgánicas 6/2015, de 12 de junio y 1/2016, de 31 de octubre.

El principio de estabilidad presupuestaria recogido en la mencionada ley implica que la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos e ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOEPSF se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea, entendiéndose por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit estructural en el caso de las AAPP y la posición de equilibrio financiero para el resto de entidades.

Por su parte, la sostenibilidad financiera es definida por la ley como la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y

morosidad de deuda comercial, conforme a lo establecido en la propia LOEPSF, la normativa sobre morosidad y la normativa europea.

En cumplimiento de lo previsto por la DF segunda de la LOEPSF se dictó la Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre (a su vez modificada por la Orden HAP 2082/2014), que regula las obligaciones de suministro de información previstas por la mencionada LO, la cual incluye en el ámbito subjetivo de aplicación a las CCAA y entidades dependientes.

La traslación a la normativa autonómica de los principios de estabilidad presupuestaria se ha producido fundamentalmente a través de la LH, así como por las sucesivas LP, Leyes de Medidas Financieras y Administrativas y Órdenes de cierre contable. En el ejercicio fiscalizado tuvo lugar la aprobación de la LAMA que introdujo dos importantes modificaciones en la LH dirigidas a su armonización con el contenido de la LOEPSF:

- La delimitación del sector público autonómico, salvando cualquier discrepancia entre el criterio legal y el establecido en contabilidad nacional, al introducir un nuevo apartado 3 en el artículo 2: “Asimismo, forman parte del sector autonómico las entidades clasificadas como Sector Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, por el Comité Técnico de Cuentas Nacionales, creado por LO 6/2013, de 14 de noviembre, de Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal”.
- Al determinar el contenido de la Cuenta General de la CAEX, que debe incluir, conforme al apartado 1.g) del artículo 138 “información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública, regla de gasto y periodo medio de pago a proveedores”.

II.7.2. Ámbito subjetivo. Perímetro de consolidación

La IGAE comunicó a la IGCA, con fecha 27 de diciembre de 2019, el resultado del estudio de la clasificación institucional de las unidades dependientes de la CAEX, al cierre de 2019, por el Comité Técnico de Cuentas Nacionales. De esta clasificación resultan 45 entidades integradas en el subsector “Administraciones Públicas” (entre las que se incluyen la Asamblea de Extremadura y tres fondos sin personalidad jurídica) y cinco entidades que forman parte del subsector “Sociedades no financieras”. Tan solo figura en dicho estudio una entidad pendiente de clasificación “Fundación Valhondo” para lo que se ha requerido de información adicional por parte de la IGAE.

Como en ejercicios precedentes esta clasificación mantiene formando parte del sector AAPP al Consejo Consultivo de Extremadura que fue suprimido en virtud de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, que derogó su ley reguladora. Salvando esta discrepancia, la delimitación efectuada es coherente con los criterios previstos en la LH, tras la armonización con la LOEPSF antes mencionada, por lo que la Cuenta General incluye información sobre todas las entidades cuyas cuentas computan a efectos de contabilidad nacional, a excepción de Consorcio Cáceres 2016 que ya formuló un balance final de liquidación en ejercicios anteriores y GISVESA, que no había procedido a formular sus cuentas anuales en el momento de la aprobación de la Cuenta General.

Cabe señalar que la Asociación de Universidades Populares de Extremadura (AUPEX) figura en la plataforma de contratos del sector público formando parte de “otras entidades” adscritas a la CAEX. Esta entidad constituida por distintas universidades populares de Extremadura, dependientes o integradas en la organización de diversas entidades locales de su ámbito territorial, viene recibiendo de forma sucesiva subvenciones nominativas con cargo al presupuesto de la Junta de Extremadura por importes anuales superiores a 2.000 miles de euros. En los ejercicios 2018 y 2019 la financiación aportada vía subvenciones de la Junta de Extremadura superó en ambos ejercicios el 90 % del total

de ingresos imputados por la Asociación. No obstante, esta entidad no figura en el Inventario de entes del sector público⁵⁷, ni siquiera entre las entidades pendientes de clasificar, sin que conste la solicitud de información de documentación relativa a la misma por la IGAE a la CAEX ni, en consecuencia, la remisión de documentación a los efectos de proceder al estudio de su adscripción al sector público local o autonómico.

II.7.3. Cumplimiento de los Objetivos

Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto para el ejercicio 2019 se establecieron por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017. Para el conjunto de las AAPP quedaron delimitados los dos primeros en el 1,3 % y el 95,4 % del Producto Interior Bruto (PIB), fijándose un 2,7 % de variación máxima del gasto computable. Los objetivos individuales para las CCAA fueron determinados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2017, que determina un objetivo de déficit para cada una de ellas del 0,1 % del PIB regional y un objetivo de deuda pública para el caso de la CAEX del 22,1 %, que se eleva a un 22,7 % una vez computado el incremento de deuda incluido en el objetivo (liquidaciones negativas del sistema de financiación y financiación del déficit al 0,1 % del PIB), sin que fueran computables para el caso de la CAEX otras excepciones contempladas por Acuerdo del Consejo de Ministros.

A) ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE ESTABILIDAD EN LA FASE DE ELABORACIÓN PRESUPUESTARIA

Los PG de Extremadura para 2019 acompañan los correspondientes a todas las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LOEPSF, en aplicación del artículo 6 de la LOEPSF⁵⁸, a excepción de los correspondientes a la Universidad de Extremadura y su fundación dependiente (Fundación Universidad Sociedad).

El artículo 27.1 de la LOEPSF dispone “Los Presupuestos de cada Administración Pública se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”. La Memoria General de los PG de Extremadura para el ejercicio 2019, en cumplimiento de la citada disposición, incluye la equivalencia del saldo presupuestario y el saldo en contabilidad nacional, cuantificando una necesidad de financiación estimada de 67,62 millones de euros (un 0,1 % del PIB regional). Se hace alusión en la misma a los tres motivos de ajuste (devolución de las liquidaciones negativas de los ejercicios 2008 y 2009, recaudación incierta y amortización de determinados préstamos interadministrativos), si bien la cuantificación de los mismos se incluye por su importe conjunto sin desglosar los cálculos que sustentan dicho importe.

⁵⁷ Por el contrario, figuran en dicho inventario siete universidades populares que tienen naturaleza de OA, categorizadas por tanto como AAPP y adscritas al sector local. Forman parte de la Asociación más de 200 universidades populares de Extremadura.

⁵⁸ “La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de la normativa europea en esta materia. A este respecto los presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

CUADRO Nº 34. ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT EN LOS PG DEL EJERCICIO 2019

(millones de euros)

Conceptos	Importe
1.-Ingresos no financieros	5.249,7
2.-Gastos no financieros	5.337,44
3.-Superávit (+) /Déficit (-) no financiero del Presupuesto (1-2)	(87,74)
4.-Ajustes en Contabilidad Nacional (Normas SEC-95)	67,62
5.-Necesidad (+) /Capacidad (-) de financiación	(20,13)
% PIB regional	(0,1)
PIB regional estimado	20.125,09

Fuente: Memoria General de los PG Extremadura ejercicio 2019.

Asimismo, se incluye desglosado por componentes, el gasto computable a efecto de regla de gasto, 3.807,31 millones de euros, así como la estimación de la deuda viva a 31 de diciembre, 4.639,22 millones de euros, superior al finalmente obtenido en la liquidación por efecto de los mecanismos extraordinarios de financiación aprobados.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) emite informe el 9 de abril de 2019, de acuerdo con lo previsto por el artículo 17.2 de la LOEPSF en el que consideró improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, así como la existencia de un riesgo moderado en el cumplimiento de la regla de gasto, fundamentalmente por la evolución prevista de los fondos procedentes de la UE.

B) ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS EN LA FASE DE LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA

El 24 de noviembre de 2020 el MINHAC emite el segundo informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos relativos a 2019, previsto por el artículo 17 de la LOEPSF resultando para la CAEX un déficit del 0,8 % del PIB regional y un nivel de deuda del 22,9 % del PIB. Respecto a la regla de gasto, la tasa de variación alcanzada por Extremadura fue del 7,2 %. En consecuencia, la CAEX incumplió en el ejercicio fiscalizado los tres objetivos citados.

La necesidad de financiación alcanzada, computada a efectos de cumplimiento del objetivo déficit, presenta el siguiente desglose tras los ajustes realizados por la IGAE.

CUADRO Nº 35. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA CAEX A LOS EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

(millones de euros)

1. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN UNIDADES ADMINISTRATIVAS	(214)
1.1. Saldo presupuestario no financiero	(254)
1.2. Ajustes al saldo presupuestario por aplicación del SEC	40
2. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN UNIDADES QUE GESTIONAN SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	(32)
2.1. Saldo presupuestario no financiero	9
2.2. Ajustes al saldo presupuestario por aplicación del SEC	(43)
2.3. Capacidad o necesidad de financiación de unidades empresariales que gestionan sanidad o SS	2
3. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE UNIDADES EMPRESARIALES EXCLUIDAS LAS QUE GESTIONAN SANIDAD Y SS	(1)
4. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN	(247)

Fuente: IGAE (datos comunicados en agosto de 2020 y publicados en la Cuenta General).

En 2019 los ajustes al saldo presupuestario no financiero por divergencia de criterios con la contabilidad nacional, apenas han incidido en la necesidad de financiación obtenida en tanto que el ajuste positivo de 40 millones de euros en entidades administrativas que no gestionan la sanidad y servicios sociales (que incluye el impacto positivo del ajuste por fondos europeos, 23 millones de euros) se ha compensado por el ajuste negativo en las que gestionan dichas materias, 43 millones de euros, principalmente motivado por la evolución de los acreedores pendientes de imputación por material sanitario y farmacéutico y recetas farmacéuticas.

El grado de incumplimiento del objetivo de déficit debe ser matizado a la vista de la comunicación del MINHAC, tras reunión del CPFF de 7 de febrero de 2020, según la cual “A efectos de determinar el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019, no se tendrá en cuenta ni computará la parte del déficit imputable al IVA dejado de percibir por el cambio normativo de 2017. De esta forma, si una comunidad autónoma, al descontar los efectos del IVA, cumple con el objetivo de déficit de 2019, no tendrá que elaborar los Planes Económicos Financieros, siempre y cuando cumplan con el resto de las reglas fiscales”.

El déficit obtenido por la CAEX en 2019 (conforme al informe sobre cumplimiento de objetivos publicado en noviembre de 2020 por el MINHAC) alcanzó el 1,2 % del PIB regional. No obstante, el déficit computable a efectos de estabilidad, descontando el “efecto IVA”, quedó reducido a 173 millones de euros, lo que supone un 0,8 % del PIB regional, excediendo el objetivo de estabilidad en un 0,7 %.

Asimismo, según el mencionado informe de noviembre de 2020, la CAEX mantenía un exceso de financiación asociado al déficit del ejercicio 2018 pendiente de compensar, al cierre de 2019, por importe de 26 millones de euros.

Por lo que se refiere al objetivo de deuda, la evolución en los últimos cinco ejercicios de la deuda viva de la CAEX se expone en el siguiente cuadro⁵⁹.

CUADRO Nº 36. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA 2015-2019

(miles de euros)

Año	Total Deuda Viva
2015	3.576.256
2016	4.059.074
2017	4.401.440
2018	4.622.230
2019	4.721.520

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

La Cuenta General incluye un apartado de información consolidada en el que se da cuenta tanto de la composición del sector público a efectos de estabilidad presupuestaria como del grado de cumplimiento de los tres objetivos, de acuerdo con lo previsto por el artículo 138.1.g) de la LH y de la obligación de transparencia exigida por el artículo 6.1 de la LOEPSF.

C) PEF

De acuerdo con lo previsto por el artículo 21 de la LOEPSF “En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo”. En consecuencia, el incumplimiento por parte de la CAEX de los tres objetivos determina la obligación de presentar un PEF para el periodo 2020-2021, obligación que no fue necesaria para el periodo 2019-2020 ante el cumplimiento de objetivos en 2018.

Debe considerarse que el 20 de marzo de 2020 la Comisión Europea apreció la concurrencia de circunstancias para la aplicación de la “cláusula general de salvaguardia”, aceptada por el Consejo Europeo mediante la Declaración sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de 23 de marzo 2020, Ello supone exceptuar las reglas fiscales y principios presupuestarios, permitiendo flexibilizar temporalmente los requisitos del marco fiscal de la UE, con el fin de atender las consecuencias económicas de la pandemia.

⁵⁹ El desarrollo del cumplimiento del régimen de autorizaciones y desglose de los saldos de deuda viva se expone en el subepígrafe II.8.4.A. Se incluye la deuda de entidades no integradas en el sector AAPP que en 2019 se limitaba a 70 miles de euros correspondientes a deudas a corto plazo de la Fundación Universidad Sociedad de la Universidad de Extremadura.

En el ámbito nacional, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, implicó en relación con las reglas fiscales:

- Solicitar del Congreso de los Diputados la apreciación de que la actual situación es de pandemia, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 135.4 de la CE y en el artículo 11.3 de la LOEPSF.
- Suspender los Acuerdos de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020, estableciendo la adecuación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las AAPP y de cada uno de sus subsectores para el año 2020 también para el periodo 2021-2023, para su remisión a las Cortes.

Finalmente, la suspensión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública fue ratificada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de octubre de 2020.

Por tanto, los objetivos de estabilidad y de deuda pública, y la regla de gasto, aprobados por el Gobierno el 11 de febrero de 2020, dejaban de ser aplicables al acordar esta su suspensión. En consecuencia, pese a los incumplimientos en 2019, la CAEX no tuvo que presentar un nuevo PEF para el periodo 2020-2021.

II.8. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

II.8.1. Personal

A) EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO. RESTRICCIONES LEGALES

Los gastos del capítulo 1 “Gastos de personal” que figuran en el presupuesto consolidado del sector público administrativo experimentaron un incremento interanual en 2019 del 5,4 %, a nivel de obligaciones reconocidas, en tanto que el total de obligaciones consolidadas se incrementó en un porcentaje similar, un 5,6 %. En consecuencia, el peso relativo sobre el total de los gastos de personal, un 41,3 %, se mantiene estable en relación con el ejercicio precedente.

Se expone a continuación la evolución de los gastos de personal de las entidades que conformaban el sector público autonómico en el ejercicio fiscalizado y los tres precedentes, en función de la naturaleza de las mismas.

CUADRO Nº 37. GASTOS DE PERSONAL DE LA AG Y DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO (2016-2019)

(miles de euros)

Entidades ⁽¹⁾	Gastos de personal			
	2016	2017	2018	2019
Administración General	1.095.945	1.091.755	1.120.728	1.181.341
OOAA y Entes públicos	835.940	829.928	847.844	891.272
Universidad de Extremadura y entidad dependiente	104.914	103.170	104.796	111.455
Empresas públicas ⁽²⁾	48.317	51.751	52.378	54.351
Fundaciones ⁽²⁾	9.677	10.015	10.869	11.869
Consortios	7.733	8.231	8.439	8.937
Total	2.102.526	2.094.850	2.145.054	2.259.225

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(1) En los datos de la AG se incluyen los de los OOAA y entes públicos integrados en la misma. Los datos de empresas públicas, fundaciones y consorcios son los recogidos en sus cuentas anuales para el periodo 2016-2019. Los datos de la sociedad FEVAL, Gestión de Servicios, S.L. se integran en los del Consorcio FEVAL del que depende.

(2) A efectos comparativos en el ejercicio 2019 no se incluyen los datos de GISVESA por la ausencia de rendición de sus cuentas (1.320 miles de euros en 2018) y se incluyen adicionalmente las cifras de las tres fundaciones que se incorporan al sector público autonómico conforme al nuevo criterio de la LH, que suman un importe conjunto de 178 miles de euros.

De acuerdo con el estado precedente y una vez depuradas las cifras que permitan una comparación interanual en términos homogéneos, el incremento interanual de los gastos de personal en 2019, a nivel agregado, asciende al 5,4 % y se produce tanto en el sector administrativo como en el resto de las entidades que integran el sector público.

Por lo que respecta a la evolución de efectivos en el sector público autonómico, conforme al mismo desglose por entidades y periodo temporal, se desarrolla en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 38. EVOLUCIÓN PLANTILLA MEDIA PERSONAL DE LA AG Y DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (2016-2019)

Entidades	Nº medio de trabajadores por ejercicio			
	2016	2017	2018	2019
Administración General	31.386	32.185	32.301	32.677
OOAA y Entes públicos ⁽¹⁾	16.303	16.677	16.822	16.710
Empresas públicas ⁽²⁾	1.574	1.644	1.613	1.650
Fundaciones ⁽²⁾	273	302	306	329
Consortios ⁽²⁾	229	228	233	263
Universidad y entidad dependiente ⁽³⁾	2.870	2.838	2.691	2.991
Total	52.635	53.874	53.966	54.620

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(1) En el caso del SES se han tomado los datos del Registro Central de Personal, al presentar una mayor coherencia interanual.

(2) En coherencia con el cuadro de gastos, en las cifras de 2019 no se incluyen los efectivos de GISVESA por ausencia de rendición de sus cuentas anuales y se computan los correspondientes a las tres fundaciones de nueva inclusión en el sector público. Los datos del Consorcio FEVAL incluyen los de su sociedad dependiente.

(3) En el caso de la Universidad se incluyen los datos que figuran en las memorias de las respectivas cuentas anuales.

Con carácter previo al análisis de la evolución de los gastos de personal por subsectores que se desarrolla en los subepígrafes siguientes, cabe hacer referencia al marco de limitaciones legales vigentes en 2019 respecto a los dos componentes que determinan este gasto, los incrementos retributivos y la evolución de efectivos:

– De acuerdo con el artículo 14.1 de la LP para 2019, con efectos desde el 1 de enero de 2019, las retribuciones íntegras del personal de la Asamblea de Extremadura, de la AG y de sus OOAA, de la Universidad de Extremadura y demás entes, experimentarán el máximo incremento que permita el Estado en términos de homogeneidad, tanto por lo que respecta a los efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Al respecto, con objeto de garantizar la revalorización de las retribuciones del personal al servicio del sector público como consecuencia de la no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019, se aprobó el RD-L 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, con efectos desde 1 de enero de 2019. El artículo 3. Dos del mismo establece que en el año 2019 las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,25 % respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2018, en términos de homogeneidad, para los dos periodos de la comparación. Asimismo, conforme a lo previsto por este último artículo, el 21 de junio de 2019 el Consejo de Ministros aprobó un incremento adicional del 0,25 % con efectos desde el 1 de julio de 2019, al haber superado el incremento del PIB a precios constantes en 2018 el límite previsto del 2,5 % (alcanzando un 2,58 %). Por último, el

artículo 3. Dos contempla la posibilidad de autorizar un incremento adicional del 0,25 % de la masa salarial para, entre otras medidas, la implantación de planes o proyectos de mejora de la productividad o la eficiencia, la revisión de complementos específicos entre puestos con funciones equiparables, la homologación de complementos de destino o la aportación a planes de pensiones.

– Respecto a la incorporación de efectivos, el artículo 19 de la LPGE para 2018, prorrogada para 2019, autoriza la incorporación de nuevo personal, además del que pudiera derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público (OEP) de ejercicios anteriores. En el caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o la regla de gasto en 2018, la tasa de reposición del 100 % se limita a los sectores de competencias educativas (acceso a cuerpo de funcionarios docentes) y sanitarias (personal estatutario) siendo la tasa del 75 % para el resto de sectores. Adicionalmente, podrán ofertar un número de plazas equivalente al 5 % del total de su tasa de reposición, que irán destinadas a aquellos sectores o ámbitos que consideren que requieren un refuerzo adicional de efectivos⁶⁰. La CAEX se encontraba afectada por la tasa de reposición limitada en 2019, en tanto que incumplió en 2018 los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

– Por su parte, también con carácter básico, el artículo 19. Dos de la LPGE para 2018 prohíbe la contratación de personal temporal, así como el nombramiento de personal estatutario temporal y funcionarios interinos, salvo casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. En la normativa autonómica las restricciones a la incorporación del nuevo personal se regulan en el artículo 27 de la LP para 2019, siendo establecidas las condiciones para la incorporación de funcionario interino y laboral temporal, respectivamente, por los artículos 28 y 29, en ambos casos para la ejecución de programas de carácter temporal o por exceso o acumulación de tareas.

B) ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTIDADES INTEGRADAS

El análisis de la evolución de los gastos de personal en este ámbito requiere distinguir los correspondientes a educación no universitaria, gestionados por la DG de Personal Docente de la Consejería de Educación y Empleo, y el resto de gastos cuya competencia reside en la DG de Función Pública de la CHAP.

Conforme a la información proporcionada por la DG de Personal Docente, el incremento interanual de los gastos de personal de su competencia en 2019 (artículos 12 y 13 del presupuesto referidos a funcionarios y laborales) fue de 27.564 miles de euros, un 4,8 % en términos relativos. El aumento retributivo fue del 2,375 % una vez computado el 0,25 % adicional a partir de julio de 2019, de acuerdo con los límites de incremento de retribuciones previstos con carácter básico por el RD-L 24/2018. El resto del incremento es consecuencia, fundamentalmente, de las incorporaciones de funcionarios interinos, motivadas por dos razones:

– En primer lugar, por el efecto computable en 2019 de las nuevas incorporaciones de profesores interinos de Educación Secundaria, con objeto de mantener el servicio educativo ante la reducción de la jornada lectiva. Las incorporaciones para el curso 2018/19 (a partir de septiembre de 2018) fueron realizadas para compensar la reducción de veinte a diecinueve horas, en tanto que las realizadas a partir de septiembre de 2019 tuvieron por objeto compensar la reducción de diecinueve a dieciocho horas pactada para el curso 2019/20. Todo ello en aplicación del Acuerdo de 20 de junio de 2018, Junta Extremadura-Sindicatos, para la recuperación de derechos, para la

⁶⁰ Este porcentaje adicional se utilizará preferentemente cuando se dé, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: establecimiento de nuevos servicios públicos, incremento de actividad estacional por la actividad turística o alto volumen de jubilaciones esperadas.

extensión de medidas de flexibilización y para la profundización en las políticas de igualdad del conjunto de empleados y empleadas públicas de la administración autonómica extremeña⁶¹. La valoración del coste de esta medida en el ejercicio fiscalizado se cifra en 12.521 miles de euros. Respecto a lo previsto por el artículo 27.2 de la LP para 2018, tan solo consta un informe propuesta de la DG de Función Pública en el que no se valora el impacto presupuestario de esta medida, sin que se haya acreditado la existencia del preceptivo informe del órgano competente en materia de presupuestos⁶². De la aplicación de este Acuerdo se deriva la necesidad de nuevas contrataciones de interinos que la legislación vigente limitaba a casos urgentes e inaplazables.

– En segundo lugar, aunque en menor medida al suponer un aumento del 0,2 %, por la implantación del proyecto educativo “ACTÍVATE”, que ejecutó su crédito correspondiente para gastos de personal (interinidades) desde febrero hasta junio de 2019 y desde el 10 septiembre de 2019 hasta el final del curso 2019/20. El coste derivado de esta implantación en 2019 se cuantifica en 1.177 miles de euros.

En relación con el resto de los gastos de personal gestionados por la DG de Función Pública, se aplicaron las subidas salariales reguladas por la legislación estatal para 2019 (un 2,5 %, más un 0,25 % adicional de la masa salarial en fondos adicionales y un 0,25 % agregado desde mediados de 2019, que representan conjuntamente una subida anual de 2,625 %). El resto del incremento (cuantificado en 4.247 miles de euros, un 1,085 %, una vez depuradas gratificaciones y cotizaciones sociales) está fundamentado en:

– La aplicación del Acuerdo firmado el 8 de mayo de 2019 entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos en el ámbito de la AG de la CAEX para el desarrollo e impulso de la carrera profesional horizontal, que supuso la realización en 2019 de un abono único y extraordinario del 25 % del nivel II. Se ha verificado la existencia de los informes previos y favorables, emitidos por los órganos directivos competentes en materia de función pública y de presupuestos, en relación con este Acuerdo.

Conforme al artículo 105.1 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, en relación con la carrera profesional horizontal, “la progresión en este sistema de niveles se efectuará tras la valoración de la trayectoria y actuación profesional, de la calidad de los trabajos realizados, de los conocimientos adquiridos y de los resultados de la evaluación del desempeño, así como de otros méritos y aptitudes que puedan establecerse por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida, y en los términos que reglamentariamente se determinen”. Por su parte, el artículo 113.5 de la ley determina que “el sistema y el procedimiento para la evaluación del desempeño se determinarán reglamentariamente, así como los efectos del resultado de la misma sobre la carrera profesional, la formación, la provisión de puestos de trabajo y la percepción de las retribuciones complementarias correspondientes”. Pese a que la DT primera de la ley prevé la aprobación de este desarrollo reglamentario en un periodo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley (con vencimiento el 10 de abril de 2020), vencido ese plazo no había sido

⁶¹ Con posterioridad, la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia establece en el apartado 2 de su artículo único “Las Administraciones Públicas con competencias educativas podrán establecer, en su respectivo ámbito, la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente que imparte enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en centros públicos, recomendándose con carácter ordinario un máximo de veintitrés horas en los centros de Educación Infantil, Primaria y Especial y un máximo de dieciocho horas en los centros que impartan el resto de enseñanzas de régimen general reguladas por dicha Ley Orgánica”.

⁶² De acuerdo con lo previsto por el artículo 27.2 de LP para 2018 los acuerdos sindicales que afecten a gastos de personal al servicio de entes del sector público autonómico requerirán informes previos y favorables de los órganos directivos competentes en materia de función pública y presupuestos.

aprobado el mismo⁶³. El referido Acuerdo prevé la aplicación de un “régimen transitorio” que supone el reconocimiento de oficio “de una sola vez y de manera excepcional” del nivel que le corresponda con base “exclusivamente en el tiempo de ejercicio profesional requerido”, sin acreditar por tanto la evaluación del desempeño en estos casos. En cualquier caso, como se ha indicado, la aplicación de estos complementos no contaba con el desarrollo previo de un sistema de evaluación del desempeño que garantizase la valoración de los correspondientes méritos y aptitudes.

Por otra parte, las cláusulas del Acuerdo que conllevan la aplicación de un incremento retributivo en 2019 debieron resultar inaplicables, en virtud de lo previsto por el punto Ocho del artículo tres del RD-L 24/2018⁶⁴.

– En menor medida, por la restitución de derechos suprimidos anteriormente que implican un incremento del 41,19 % en el Complemento de Incapacidad Temporal, como consecuencia de lo previsto por la DA quincuagésima cuarta de la LPGE para 2018 y el Decreto-Ley 2/2018, de 11 de diciembre, de medidas urgentes para el restablecimiento de los derechos del personal al servicio de la Junta de Extremadura en las situaciones de incapacidad temporal, y por el que se extienden las mejoras voluntarias de acción protectora de la SS a las situaciones de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia (el incremento en el citado complemento frente al ejercicio precedente asciende a 1.654 miles de euros).

– Por último, y afectando a ambas DG cabe destacar el significativo incremento experimentado en el ejercicio 2019 por el concepto 160 “Cuotas Sociales” de la AG, 19.238 miles de euros, lo que supone un 12,2 % en términos porcentuales. Este aumento es consecuencia, principalmente, de la entrada en vigor del RD-L 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, que eleva un 7 % la cuantía del tope máximo de cotización e incrementa las bases mínimas de cotización en el porcentaje experimentado para el año 2019 por el Salario Mínimo Interprofesional (en el entorno de un 22 %).

⁶³ Por Resolución de la Secretaría General de la CHAP de 25 de marzo de 2021 se acuerda la apertura de un periodo de audiencia e información pública en relación con el proyecto de Decreto por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño del personal empleado público que presta sus servicios en la AG de la Junta de Extremadura.

⁶⁴ El artículo 3. Ocho del RD-L 24/2018 dispone “Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en este artículo deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opongan al mismo”.

Para completar el análisis se expone a continuación la evolución del número medio de efectivos, agregando los datos referidos a ambas direcciones generales.

CUADRO Nº 39. EVOLUCIÓN GRUPOS DE CATEGORÍAS AG (2016-2019)

(en número)

Clasificación personal	Nº medio de trabajadores por ejercicios			
	2016	2017	2018	2019
1. Altos cargos	69	69	68	69
2. Personal eventual	76	84	87	83
3. Personal funcionario	21.895	22.469	22.476	22.811
3.1. De carrera	16.231	16.213	16.036	16.526
3.2. Interinos	5.664	6.256	6.440	6.285
4. Personal laboral	9.346	9.563	9.670	9.714
4.1. Fijos	6.326	6.130	6.107	5.588
4.2. Temporales	3.020	3.433	3.563	4.126
Total	31.386	32.185	32.301	32.677

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

La evolución interanual en el ejercicio de los efectivos de la DG de Función Pública mantuvo la tendencia, constatada en ejercicios precedentes, de incremento de funcionarios interinos y personal laboral temporal y de reducción de los funcionarios de carrera y personal laboral fijo. Ello es consecuencia, principalmente, de los retrasos acumulados en ejercicios anteriores en relación con las sucesivas OEP. En lo relativo a la plantilla de la DG de Personal Docente, esta tendencia se mantuvo en cuanto al personal laboral, si bien el personal docente concentra el incremento de funcionarios de carrera, al haberse convocado y resuelto plazas correspondientes a este colectivo. De esta forma, en el ámbito de la AG de la Junta a nivel agregado se produce en 2019 un incremento de efectivos en personal laboral temporal y un aumento de los funcionarios de carrera, manteniéndose en cualquier caso niveles elevados de temporalidad.

Según lo dispuesto por el artículo 27.4 de la LP para 2019, durante el ejercicio fiscalizado la contratación de personal laboral temporal y el nombramiento de personal funcionario interino para la cobertura de vacantes o sustitución transitoria de los titulares procederá únicamente en casos excepcionales conforme al procedimiento que habrá de determinarse por Acuerdo del Consejo de Gobierno. En cumplimiento de esta disposición se dictó el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de febrero de 2019 por el que se establecen las directrices de contratación de personal laboral temporal y nombramiento de funcionarios interinos en 2019 por la AG, sus OOAA y entidades públicas, con entrada en vigor a partir de 27 de febrero de 2019. Sobre una muestra de contrataciones realizadas en el ejercicio se ha acreditado la existencia de la resolución de autorización por la CHAP, exigida por la directriz cuarta del mencionado Acuerdo. En cualquier caso, el retraso acumulado en la resolución de OEP conlleva una tendencia de incremento continuado en las incorporaciones de personal laboral temporal puesta de manifiesto en el cuadro anterior, que no se corresponde con el carácter excepcional previsto para estas incorporaciones.

Por otra parte, el artículo 27.4 de la LP excepciona de este régimen a la contratación de personal laboral temporal y nombramientos del personal estatutario temporal del SES y al nombramiento de

funcionarios interinos docentes no universitarios, debiendo no obstante, remitir semestralmente a la CHAP una relación de contrataciones y nombramientos realizados en el periodo. Pese a ello no se ha acreditado la remisión de estas relaciones ni en el ejercicio fiscalizado ni en el precedente.

La evolución en el ejercicio 2019 de las OEP en vigor durante el mismo⁶⁵, sin incluir las ofertas extraordinarias de estabilización de empleo, se resume en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 40. EVOLUCIÓN DE LAS OEP VIGENTES EN 2019

OEP	Situación a 1-1-2019		OEP 2019	Plazas convocadas en 2019	Plazas resueltas en 2019	Situación a 31-12-2019	
	Plazas convocadas pendientes de resolver	Plazas pendientes de convocar				Plazas convocadas pendientes de resolver	Plazas pendientes de convocar
(2014*-2015-2016)	814 de naturaleza estatutaria y 155 funcionarios no docentes (95 Libre y 60 de promoción interna)	70 laborales y 50 de promoción interna		70 laborales	161 de naturaleza estatutaria	653 de naturaleza estatutaria, 70 laborales y 155 de funcionarios no docentes (95 Libre y 60 de promoción interna)	50 plazas de promoción interna
2017	554 de naturaleza estatutaria, 103 funcionarios no docentes de turno libre y 5 de promoción interna	90 laborales y 20 de personal no docente de promoción interna		90 laborales	161 de naturaleza estatutaria	393 de naturaleza estatutaria, 90 laborales, 103 funcionarios no docentes de turno libre y 5 de promoción interna	20 de personal no docente de promoción interna
2018		955 plazas libre y 48 promoción interna		358 personal docente	348 personal docente	10 personal docente	597 plazas libres y 48 de promoción interna
2019			378 AG, 511 personal estatutario y 381 personal docente				378 AG, 511 personal estatutario y 381 personal docente

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(*) De la OEP de 2014 solo restaban de la AG, al inicio y fin de 2019, 25 plazas de promoción interna de personal no docente convocadas y pendientes de resolver.

⁶⁵ Se analizan en este caso la totalidad de plazas ofertadas incluyendo, por tanto, las referidas a AG y entidades integradas y las correspondientes al SES.

En relación con el desarrollo y ejecución de las OEP ordinarias vigentes en el ejercicio fiscalizado, cabe destacar:

- Las únicas plazas resueltas durante el ejercicio fiscalizado corresponden a las OEP de los ejercicios 2015, 2016 y 2017, relativas a personal estatutario, y a la OEP de 2018, concernientes a personal docente no universitario. Por ello, de las 1.631 plazas convocadas pendientes de resolver existentes a 1 de enero de 2019, permanecían sin resolver al finalizar el ejercicio fiscalizado 1.309 plazas, un 80,3 %.
- En 2019 se convocaron 70 y 90 plazas de laborales correspondientes, respectivamente, a las OEP de 2016 y 2017. De esta forma el impulso de las convocatorias durante el ejercicio fiscalizado permitió evitar la caducidad de las ofertas. Al finalizar el mismo solo permanecían sin convocar de las OEP anteriores a 2018 las 70 plazas de promoción interna que no caducan.
- En lo que respecta a la OEP de 2018, se convocaron las 358 plazas de personal docente de las que solo quedaron sin resolver diez a fin de ejercicio fiscalizado. En cuanto a las plazas pendientes de convocar a 31 de diciembre de 2019 (597 plazas de turno libre y 48 de promoción interna), aún permanecían sin ser objeto de convocatoria a 1 de junio de 2021.
- Durante el ejercicio fiscalizado se adicionaron a las plazas anteriormente referidas las 1.270 plazas correspondientes a la OEP para el año 2019, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 27 de diciembre de 2019 y publicada por tres resoluciones de la misma fecha relativas al ámbito de la AG (gestionadas por la DG de Función Pública, 378 plazas), personal docente no universitario (381 plazas) y personal estatutario del SES (511 plazas). Todas estas plazas permanecían pendientes de convocatoria a 1 de junio de 2021. Se ha acreditado mediante certificado emitido por las dos DG competentes (Función Pública y Personal Docente) la adecuación del cálculo de las plazas a ofertar en 2019, conforme a la tasa de reposición prevista en el artículo 19 de la LPGE para el ejercicio 2018 (prorrogada en 2019), habiéndose computado en ambos casos el 5 % autorizado para Administraciones que, como en el caso de la CAEX, no hubieran cumplido en 2018 con los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

Por otra parte, deben considerarse las plazas derivadas de las ofertas de los procesos de estabilización del empleo temporal en vigor en el ejercicio fiscalizado. Así, de las OEP publicadas en 2018 correspondientes a la OEP extraordinaria y adicional para la estabilización del empleo temporal con origen en la LPGE para 2017⁶⁶, en el ejercicio fiscalizado se convocaron y resolvieron las veinte plazas pendientes de personal docente no universitario y se resolvieron 84 de la totalidad de 1.837 plazas convocadas en 2018 de personal estatutario del SES.

A la citada oferta se suma la derivada de la aplicación del artículo 19. Uno. 9 de la LPGE para 2018 que autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en los siguientes sectores y colectivos: personal de los servicios de administración y servicios

⁶⁶ Esta OEP extraordinaria fue autorizada por el artículo 19. Uno. 6 de la LPGE para 2017 que establece que las AAPP podrán disponer en los ejercicios 2017 a 2019 de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal, que incluirá hasta el 90 % de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2016.

generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos⁶⁷.

Las plazas autorizadas en virtud de sendas leyes de presupuestos se articularon en el ejercicio 2019 mediante la publicación en el DOE de los correspondientes Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por los que se aprueba la OEP extraordinaria y adicional para la estabilización del empleo temporal de:

- Personal docente no universitario, un total de 415 plazas derivadas de la autorización del artículo 19 de la LPGE para 2018 (Acuerdo de 1 de abril de 2019). Todas las plazas fueron convocadas y resueltas en el ejercicio fiscalizado con la excepción de las 73 sin incluir en cuerpo y turno que permanecían pendientes de convocar a 1 de junio 2021.
- Personal funcionario y laboral en el ámbito de la AG (gestionado por la DG de Función Pública), un total de 1.622 plazas (Acuerdo de 17 de diciembre de 2019) de las que 1.059 tienen naturaleza funcionarial. La totalidad de esta OEP que incluye conjuntamente los procesos de estabilización previstos por el artículo 19 de la LPGE para 2017 y para 2018, permanecía sin convocar ni resolver a 1 de junio 2021.
- Personal estatutario del SES (Acuerdo de 9 de abril de 2019), un total de 572 plazas que se encuentran en el proceso de estabilización autorizado por el artículo 19 de la LPGE para 2017. En el ejercicio fiscalizado se convocaron sin resolverse 78 plazas de esta oferta.

Como corolario, a 31 de diciembre de 2019, se habían ofertado un total de 5.373 plazas de estabilización, de las cuales permanecían pendientes de convocatoria 2.189 (un 40,7 %) y pendientes de resolver incluyendo las no convocadas, 4.021 (un 74,8 %). A ello se suma el hecho de que continuaban acumulándose puestos vacantes cuya inclusión en las ofertas no estaba contemplada por las LPGE de 2017 y 2018, así, solo en el ámbito competencial de la DG de Función Pública se estima por la misma que esta situación afectaba a 2.033 puestos de los que 1.614 corresponden a personal laboral. En consecuencia, la demora en la articulación de estos procesos, junto con la que se va acumulando de las ofertas ordinarias con tasas de reposición limitadas motiva que a un año del cumplimiento del plazo límite para alcanzar el 8 %, el índice de temporalidad de la CAEX se sitúe, por tanto, muy lejos de su cumplimiento⁶⁸.

Al igual que en ejercicios precedentes, la acumulación de procesos selectivos sin resolver motivó que un elevado número de puestos fueran ocupados en comisión de servicio a fin del ejercicio fiscalizado, un total de 4.309 (1.480 de la AG no docente, 805 del SES y 2.024 correspondientes a personal docente), lo que supone un incremento de 298 puestos, concentrados en personal docente, cuyas comisiones aumentaron en un 21,6 % en tanto que se han reducido en el resto de colectivos. Por otra parte, 480 de estas comisiones (115 AG no docente y 365 del SES) tenían una

⁶⁷ La tasa de cobertura temporal de las plazas incursas en los procesos de estabilización deberá situarse al final del período, en cada ámbito, por debajo del 8 %. La articulación de estos procesos selectivos garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad y de su resolución no podrá derivarse incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en los procesos plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

⁶⁸ Según la encuesta de población activa publicada por el INE la tasa de empleo temporal en el sector público en la CAEX alcanzaba el 35,1 % en el cuarto trimestre de 2019 y el 36,1 % en el cuarto trimestre de 2020. Cabe señalar que el mantenimiento de índices elevados de temporalidad motivó la aprobación de un tercer proceso de estabilización aprobado por RD-L 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Este nuevo proceso afectará a plazas de naturaleza estructural que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020. El propio RD-L prevé “para evitar dilaciones en estos procesos” que se aprueben y publiquen en los respectivos diarios oficiales antes del 31 de diciembre de 2021.

duración superior a dos años, lo que vulnera lo previsto por el artículo 122.3 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura⁶⁹. No obstante, las comisiones en situación de larga duración se han reducido en un 48 %, en 2019.

Por otra parte, ocho trabajadores adquirieron la condición de indefinidos en el ejercicio fiscalizado, todos ellos por sentencia judicial, cinco de ellos correspondientes a personal docente y el resto en el ámbito de competencia de la DG de Función Pública.

En cuanto al impacto presupuestario de las indemnizaciones en materia de personal, en el ejercicio 2019, se incrementaron las obligaciones reconocidas por este concepto en un 49,8 % (principalmente por el aumento de los requerimientos a la Junta de Extremadura de la Inspección de Trabajo y SS por descansos y vacaciones no disfrutadas de laborales) hasta alcanzar un importe conjunto de 1.455 de miles de euros, con el siguiente detalle:

- Por ejecución de sentencias, 315 miles de euros, de los que 36 miles de euros son por abono de carrera profesional.
- Por vacaciones no disfrutadas, 895 miles de euros (45 % correspondientes al SEPAD), indemnizaciones por fin de contrato, 239 miles de euros (el 63 % correspondiente al SEPAD) y 6 miles de euros por despido a un trabajador del SEPAD por resolución administrativa.

Finalmente, en virtud de lo previsto por la Disposición Quincuagésimo-Cuarta. Cuatro de la LPGE para 2018 “Cada Administración Pública diseñará un plan de control del absentismo, que deberá ser objeto de difusión pública, a través del respectivo Portal de Transparencia. En dicho portal serán igualmente objeto de publicación los datos de absentismo clasificados por su causa, con una periodicidad al menos semestral”. No se ha acreditado la publicación de los referidos datos en el Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura a 31 de diciembre de 2019.

C) OOAA Y ENTES PÚBLICOS

Se analiza en este subepígrafe la evolución de los gastos de personal de los OOAA y entes públicos con presupuestos independientes de la AG, con excepción del SES, que como consecuencia del elevado peso relativo de sus gastos frente al resto de entidades es objeto de análisis particularizado en el epígrafe II.8.5 de este Informe. Los gastos de personal (a nivel obligaciones reconocidas en capítulo 1) del resto de OOAA y entes públicos con presupuestos independientes presentaban la siguiente evolución en el periodo 2016-2019.

⁶⁹ Respecto a lo alegado, este Tribunal no discute la posibilidad de existencia de casos que cumplan las excepciones previstas en el citado artículo 122. No obstante, la alegación no acompaña datos ni documentación que permitan evaluar el impacto porcentual que estas excepciones representan sobre el total de comisiones que superan el límite temporal de dos años.

CUADRO Nº 41. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL DEL RESTO DE OOA Y ENTES

(miles de euros)

Entidades/ gasto personal	2016	2017	2018	2019
CESEX	181	153	173	177
IMEX	1.202	1.370	1.451	1.578
CICYTEX	8.259	8.104	9.536	10.719
CJEX	182	213	244	252
Total	9.824	9.840	11.404	12.726

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

A nivel agregado el incremento de las referidas obligaciones en este subsector ascendió en 2019 a un 11,6 %. No obstante, en tanto que en las entidades CESEX y CJEX el aumento interanual es inferior al 4 %, en el caso del IMEX asciende al 8,7 %, llegando al 12,4 % en CICYTEX.

El aumento de gastos de personal en CICYTEX deriva, fundamentalmente, de las contrataciones para nuevos proyectos de investigación con financiación afectada, que determina un incremento de 436 miles de euros en el concepto 138 dedicado a proyectos finalistas, destacando además el aumento en 377 miles de euros en el concepto 160 "Cuotas Sociales". Además, debe considerarse el efecto del reconocimiento del complemento de carrera profesional en los mismos términos que los expuestos para la AG. La entidad ha procedido a la realización de 71 altas de personal en 2019, cubiertas en su mayor parte a través de bolsas de empleo propias o de Función Pública.

En virtud de sendos Acuerdos del Consejo Rector de 20 de mayo de 2019 se modifican las relaciones de puestos de trabajo de CICYTEX, con el fin de regularizar la situación de las plazas de indefinidos no fijos (33 procedentes de resolución administrativa y el resto por resolución judicial) para que puedan ser cubiertas mediante los procedimientos ordinarios de selección de personal, afectando a un total de 65 plazas. La condición de indefinidos no fijos venía reconociéndose a los correspondientes trabajadores por contrataciones con cargo al capítulo VI o encomiendas de gestión formalizadas con GPEX, de las que se derivaron incumplimientos de la normativa laboral en materia de contratación temporal.

A 31 de diciembre de 2019 permanecía pendiente de aprobación el estatuto básico del personal investigador de CICYTEX previsto en el artículo 80 de la Ley 10/2010, de 16 de noviembre, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura. Si bien, por resolución de 11 de julio de 2018 se sometió a información pública el correspondiente proyecto de Decreto, a 1 de junio de 2021 no se había procedido a su aprobación.

Respecto al IMEX, se produjeron trece altas de personal en 2019, de ellas siete de personal interino para el desarrollo de programas de carácter temporal, habiéndose acreditado la autorización previa conforme a lo previsto por el artículo 27.4 de la LP para 2019⁷⁰.

Por último, las indemnizaciones devengadas en materia de personal durante el ejercicio fiscalizado ascendieron a 10 miles de euros, en el caso de CICYTEX y a 5 miles de euros en el caso de IMEX.

⁷⁰ Las restantes corresponden a nombramiento de alto cargo, reincorporación, adscripción definitiva por cambio de puesto de personal laboral de la Junta y tres comisiones de servicio.

D) RESTO DE ENTIDADES PÚBLICAS AUTONÓMICAS

El artículo 27.5 de la LP autoriza a las entidades del sector público autonómico para proceder a la contratación de nuevo personal con las limitaciones y requisitos establecidos en la legislación básica estatal. Así, las disposiciones adicionales vigésima novena, trigésima y trigésima primera de la prorrogada LPGE para 2018 contienen restricciones que afectan, respectivamente, a sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios públicos participados mayoritariamente por las administraciones y organismos que integran el sector público. Estas disposiciones prohíben las contrataciones temporales salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. Para las sociedades mercantiles públicas y las entidades públicas empresariales prevén un tratamiento diferenciado en función de la obtención de beneficios en dos de los tres últimos ejercicios, permitiendo una tasa de reposición de personal indefinido del 100 % en caso positivo y del 75 % en caso negativo⁷¹. Para las fundaciones y consorcios se limita la tasa de reposición de contratos indefinidos al 75 %. Adicionalmente, en el mismo sentido que el artículo 19, las tres disposiciones permiten a las respectivas entidades la formalización de contratos indefinidos en un número equivalente al 5 % del total de su tasa de reposición, con el destino y utilización preferente preceptuados por dicho artículo.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 19 de febrero de 2019 se establecen las directrices para la incorporación de personal, así como para la contratación de personal temporal en las entidades del sector público de la Administración de la CAEX en dicho ejercicio. Estas directrices regulan el procedimiento para acreditar la necesidad urgente e inaplazable que motive la contratación de personal indefinido y temporal, su compatibilidad con las disposiciones presupuestarias de las entidades contratantes y la autorización de las mismas, siendo de aplicación a empresas, fundaciones y consorcios públicos autonómicos cuyos presupuestos son objeto de aprobación por la LP.

Empresas públicas

La evolución en una serie temporal de cuatro ejercicios de los gastos de personal y del número medio de efectivos agregados en el sector empresarial autonómico se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 42. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS SECTOR EMPRESARIAL AUTONÓMICO

(miles de euros)

	2016	2017	2018	2019
Gastos de personal (*)	48.317	51.751	52.378	54.351
Nº medio trabajadores (*)	1.574	1.644	1.613	1.650

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(*) No incluye las cifras de la filial de FEVAL ni las relativas a GISVESA en 2019. A efectos comparativos esta última presentaba gastos de personal de 1.320 miles de euros y 34 efectivos medios en 2018.

⁷¹ Con la excepción de empresas, fundaciones y consorcios que gestionen servicios públicos o realicen actividades de los enumerados en el artículo 19 Uno. 3 que tendrían, como máximo, la tasa de reposición establecida para el respectivo sector tras justificar la necesidad de esa tasa para la adecuada prestación del servicio o realización de la actividad.

Como resultado del análisis de la evolución en 2019 del gasto de personal y la variación de efectivos en las empresas públicas autonómicas, se deduce lo siguiente:

- Con la excepción de GESMINESA que no cuenta con personal y de la Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A., el resto de las sociedades del Grupo Extremadura Avante, incrementaron sus gastos de personal interanualmente en 2019 en porcentajes superiores al 7 %. Si bien en el resto de entidades la variación de efectivos puede explicar el exceso de incremento del gasto sobre el autorizado para las retribuciones, no quedan acreditadas estas razones para el caso de FEISA y en Extremadura Avante Inversiones, SGEIC⁷². Por otra parte, dos de las contrataciones de 2019 de Extremadura Avante, Servicios Avanzados a PYMES, S.L., no contaron con la preceptiva resolución de autorización de la CHAP.
- El Grupo CEXMA fue autorizado en el ejercicio fiscalizado a la realización de 27 contrataciones temporales que no se llevaron a efecto durante el mismo y, por consiguiente, no respondían a la necesidad urgente e inaplazable por la que fueron solicitadas⁷³.
- Al igual que en los dos ejercicios anteriores, en 2019 se autorizaron de forma genérica las contrataciones de nuevo personal temporal por parte de la empresa pública GPEX, siempre que estas fueran necesarias para llevar a cabo la prestación de servicios objeto de los encargos que se suscriban con la misma. Las altas de la empresa en el ejercicio ascendieron a 315, lo que supuso un incremento del número de efectivos que explica el aumento de los gastos de personal en el ejercicio. La referida autorización genérica carece de las garantías necesarias para realizar un control de las necesidades puntuales y evitar la concatenación de contratos temporales (que ya venía produciéndose en ejercicios precedentes) y sus correspondientes efectos, más aún cuando contrataciones realizadas para la ejecución de programas específicos de naturaleza similar en la Sociedad Extremadura Avante, Servicios Avanzados a PYMES, S.L., sí vienen siendo objeto de autorización individualizada. Asimismo, 87 trabajadores de GPEX adquirieron la condición de indefinidos por concatenación de contratos temporales (o de obra y servicio), sin que se haya acreditado que estas transformaciones deriven de resolución judicial conforme prevé la prorrogada LPGE (DA cuadragésima tercera. Dos) para 2018⁷⁴.
- Por despido nulo determinado por resoluciones judiciales que aprecian la indebida concatenación de contratos temporales vinculados a la realización de encargos a medios propios, GISVESA readmite a siete trabajadores en 2019, habiendo sido condenada al abono de los correspondientes salarios de tramitación. Debe considerarse que la sociedad estaba incurso en 2019 en un proceso de disolución y que ello había conllevado que no se realizaran nuevos encargos a la referida sociedad.
- En 2019 GEBIDEXSA realizó 176 contrataciones de personal temporal con una duración superior al mes, sujetas por tanto a la preceptiva autorización que no ha quedado acreditada.

⁷² Las sociedades afectadas explican este incremento en trámite de alegaciones. No obstante, la parte del incremento retributivo explicada por los acuerdos de reconocimiento de nivel de responsabilidad y reconocimiento de complemento de función, en tanto excedan del incremento retributivo general, solo sería aplicable, en función de lo dispuesto por los artículos 14.2 de la LP 2019 y 18. Siete de la LPGE 2018 prorrogada, si tuvieran carácter singular y excepcional, sin que de la alegación pueda deducirse esta naturaleza, más aún cuando afecta a un total de trece trabajadores.

⁷³ La entidad señala en alegaciones 22 plazas autorizadas, no obstante la DG de Función Pública aportó 27 autorizaciones adicionales a las señaladas por CEXMA.

⁷⁴ Respecto a lo alegado, la sociedad debe actuar con la diligencia debida para evitar que la concatenación indebida de contrataciones temporales derivadas de los encargos de gestión genere relaciones indefinidas con los correspondientes trabajadores. De ahí la importancia de evitar autorizaciones de contratación genéricas que se pueden prestar a una ausencia de control por parte de la Administración tutelante sobre estas contrataciones.

Adicionalmente, en el ejercicio la sociedad procedió a la conversión en indefinidos de nueve trabajadores, por la concatenación de contratos temporales, sin acreditar que la transformación tuviera lugar por resolución judicial conforme establece la LPGE para 2018.

Las indemnizaciones en materia laboral satisfechas por las empresas públicas extremeñas supusieron en el ejercicio fiscalizado un importe similar a las correspondientes del ejercicio anterior, 304 miles de euros⁷⁵. Por otra parte, en concepto de provisión para cubrir posibles indemnizaciones en materia laboral, Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. dotó en el ejercicio 48 miles de euros registrando GPEX como provisiones correspondientes a días de salario por año trabajado (trabajadores con contrato temporal) 125 miles de euros y 55 miles de euros más por litigios interpuestos por los trabajadores.

Fundaciones Públicas

A continuación, se recoge la evolución de los gastos de personal y del número medio de efectivos del sector público fundacional autonómico en el periodo 2016-2019.

CUADRO Nº 43. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS SECTOR FUNDACIONAL AUTONÓMICO

(miles de euros)

	2016	2017	2018	2019
Gastos de personal (*)	9.677	10.015	10.869	11.869
Nº medio trabajadores (*)	273	302	306	329

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(*) A efectos comparativos debe considerarse la inclusión en 2019 de las cifras de tres nuevas fundaciones por cambio de criterio de la composición del sector público autonómico de la LH, cuyos gastos de personal conjuntos suponen en 2019 178 miles de euros, contando con un total de cuatro trabajadores.

En este sector los incrementos retributivos del ejercicio se ajustan, en términos generales, a los límites previstos por la legislación estatal (2,25 % hasta junio, incrementado en un 0,25 % a partir de julio). Los incrementos en los gastos de personal se derivan, por tanto, del aumento en el número de efectivos, produciéndose los incrementos más significativos en las fundaciones COMPUTAEX, Jóvenes y Deportes y FUNDESALUD. Del análisis interanual de las correspondientes variaciones en remuneraciones e incorporación de efectivos, se deducen las siguientes incidencias:

- Fundación Jóvenes y Deporte realizó cuatro contrataciones en el ejercicio a través de bolsas de empleo sin contar con la preceptiva autorización de la CHAP⁷⁶.

⁷⁵ Entre las mismas destacan por su importe conjunto las devengadas por estas indemnizaciones por la Sociedad Pública de de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A., 142 miles de euros, GPEX, 66 miles de euros, GEBIDEXSA, 50 miles de euros y Extremadura Avante, Servicios Avanzados a PYMES, S.L., 26 miles de euros.

⁷⁶ Conforme a la Disposición decimotercera de las directrices de incorporación de personal acordadas por el Consejo de Gobierno el 19 de febrero de 2019, esta autorización previa es preceptiva para las contrataciones temporales de duración superior a un mes. Respecto a lo alegado, el requisito de la autorización de las contrataciones es independiente de la inclusión de los puestos en la relación de puestos de trabajo o del hecho de que los mismos estuviesen presupuestados. Asimismo, en relación con la concatenación, los dos contratos derivados de procesos selectivos, citados en la alegación, son distintos a los que proceden de transformaciones de contratos temporales con origen en ejercicios anteriores.

- Las dos contrataciones de trabajadores indefinidos realizadas por Fundación Orquesta de Extremadura no contaron con la autorización preceptiva de la CHAP⁷⁷.
- El incremento de los gastos de Fundación Extremeña de la Cultura ascendió a 91 miles de euros, como consecuencia, principalmente, del impacto de las retribuciones del Director Gerente cuyo nombramiento tuvo lugar en noviembre de 2018, así como de la contratación temporal de la persona responsable del área de cine y audiovisual, bajo el régimen jurídico de personal de alta dirección.
- En 2019 se transformaron en indefinidos por concatenación de contratos temporales, dos trabajadores de FUNDESALUD y dos de Fundación Orquesta de Extremadura, todos ellos de oficio en contra de lo dispuesto por la DA cuadragésima tercera de la LPGE para 2018, que solo prevé la transformación derivada de resolución judicial.

Las indemnizaciones en materia laboral satisfechas en el ejercicio por el sector ascendieron a 13 miles de euros, 12 miles de euros por la Fundación CCMI y 1 miles de euros por Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste. Las primeras se abonaron por fin de contrato sin resolución judicial excepto 5 miles de euros que fueron satisfechos tras sentencia de improcedencia de despido.

Al término del ejercicio 2019 no contaban con manuales de procedimiento de selección de personal las fundaciones Extremeña de la Cultura, Godofredo Ortega Muñoz, CDIEX y VIDEOMED, no obstante, estas tres últimas contaban con un único trabajador.

Consorticios

La evolución durante el periodo 2016-2019 de los gastos de personal y el número medio de efectivos de los consorcios públicos autonómicos se expone en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 44. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS DE LOS CONSORCIOS

(miles de euros)

	2016	2017	2018	2019
Gastos de personal (*)	7.733	8.231	8.439	8.937
Nº medio trabajadores (*)	229	228	233	263

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(*) A efectos comparativos se integran en el periodo los datos de la sociedad dependiente de Consorcio FEVAL con los de su matriz.

Del análisis de las variaciones de gastos de personal más reseñables, así como del régimen de autorizaciones de nuevas altas, cabe destacar:

- En términos absolutos el mayor incremento interanual de gastos de personal se produjo en el Consorcio Ciudad Monumental Histórico-Artístico y Arqueológico de Mérida, 456 miles de euros. Las nuevas contrataciones realizadas por esta entidad en 2019 ascendieron a 82 de las que 23 no

⁷⁷ La Disposición octava de las directrices de incorporación de personal acordadas por el Consejo de Gobierno el 19 de febrero de 2019 exige autorización previa para las contrataciones indefinidas.

contaban con la preceptiva autorización de la CHAP⁷⁸. Cinco de las citadas contrataciones se nutrieron de bolsas de empleo constituidas en el ejercicio 2010 pese a que el artículo 27.8 del Decreto 201/1995, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración de la CAEX, limita a tres años la vigencia de las listas de espera desde su constitución.

– El incremento de un 19 % de los gastos de personal de INTROMAC, por 195 miles de euros, viene motivado por el incremento aprobado por la legislación estatal, por el aumento de la plantilla media, y por el abono en el mes de diciembre, del 75 % de la carrera profesional a aquellos trabajadores que tengan reconocido el nivel 2, conforme al Acuerdo ya citado, este último cifrado en 11 miles de euros.

– La contratación de un trabajador por CEIC tiene su origen en una bolsa de empleo de 2009 que, por tanto, excede el plazo de vigencia de la lista de espera antes mencionado.

– El Consorcio FEVAL fue autorizado por la CHAP para la contratación en el ejercicio de 348 trabajadores temporales con una duración prevista entre cuatro y 80 días. Del análisis de la vida laboral de la entidad se deducen plazos superiores de vinculación con la entidad en numerosas contrataciones del ejercicio. Por otra parte, su filial FEVAL, Gestión de Servicios, S.L. fue autorizada en 2019 por la CHAP para la contratación genérica de personal técnico docente para el desarrollo de 61 acciones formativas incluidas en un encargo de gestión. La autorización no señala el número de trabajadores, condicionándola a un presupuesto de 55 miles de euros y quedando abierto el reparto de las 2.319 horas autorizadas. Debe indicarse que la propia autorización motiva el carácter urgente e inaplazable de las contrataciones porque la entidad “no cuenta con el personal necesario para el desarrollo de los trabajos encomendados”, pese a que dichos medios personales fueron considerados para valorar la idoneidad del encargo.

Por lo que respecta a AGENEX, no han sido autorizadas por la CHAP cinco de las trece contrataciones realizadas en el ejercicio⁷⁹.

Las indemnizaciones del ejercicio de este sector en materia laboral ascendieron a 9 miles de euros, satisfechas por el Consorcio Ciudad Monumental Histórico-Artístico y Arqueológico de Mérida por una jubilación anticipada. Adicionalmente, AGENEX abonó 13 miles de euros por la finalización del contrato de seis trabajadores.

⁷⁸ Las contrataciones que no cuentan con autorización previa corresponden a las siguientes categorías: vigilante (9), peón de mantenimiento (6), arqueólogo (2), restauradora (1), y taquillero (5), en este último caso se cita la autorización para una contratación, de febrero de 2019, que no se ha remitido.

⁷⁹ En relación con lo alegado, ni el desconocimiento de la aplicabilidad de las directrices aprobadas, ni la financiación de las contrataciones realizadas, pueden fundamentar la inexistencia de las preceptivas autorizaciones.

Solo los Consorcios FEVAL, INTROMAC y PAFESME contaban en 2019 con Relaciones de Puestos de Trabajo o instrumentos de ordenación similar al igual que la Asociación AGENEX. Por otra parte, continuaban sin manual de procedimiento de selección de personal los Consorcios Gran Teatro de Cáceres, Museo del Vino de Almendralejo, Museo Vostell Malpartida, Museo Etnográfico Extremeño González Santana, Teatro López de Ayala y PAFESME⁸⁰, siendo aprobado el relativo a AGENEX en el ejercicio fiscalizado.

II.8.2. Medidas contra la morosidad en el sector público

A) CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES RECOGIDAS EN LA LOEPSF

La LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de deuda comercial en el sector público modifica la LOEPSF, introduciendo el control de la deuda comercial como parte del principio de sostenibilidad financiera, que queda definido como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Para garantizar el adecuado seguimiento de la sostenibilidad de la deuda comercial, la LOEPSF impone a las AAPP la obligación de publicidad periódica de sus periodos medios de pago a proveedores e incluye medidas preventivas, correctivas y coercitivas para las CCAA destinadas a garantizar el cobro por los proveedores.

En cumplimiento de lo previsto por la DF segunda (apartado tercero) de la LOEPSF se aprobó el RD 635/2014⁸¹, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del PMP a proveedores de las AAPP y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPSF. Por RD 1040/2017, de 22 de diciembre, de modificación del RD 635/2014, se clarifica el cálculo del PMP, como medición del retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos, cuyo incumplimiento determina las medidas previstas por la LOEPSF, pero sin implicación respecto de las obligaciones individuales con los proveedores que, por el contrario, si tiene el incumplimiento del periodo legal de pago de la Ley 3/2004, entre ellos, el devengo automático de intereses.

⁸⁰ Al respecto el artículo 121 de la LRJSP obliga a que el personal de los consorcios solo pueda tener la condición de funcionario o laboral y someterse al régimen jurídico de la Administración de adscripción. En consecuencia, estos manuales solo serían necesarios en los casos de contrataciones excepcionales a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

⁸¹ La metodología prevista en este RD mide el retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos, computado a partir de los 30 días posteriores a la fecha de entrada de la factura en el registro administrativo, según consta en el RCF, o desde la fecha de aprobación de la certificación mensual de obras, según corresponda.

En términos comparativos con la media obtenida por el conjunto de la CCAA, en el siguiente cuadro se expone la evolución mensual de los PMP alcanzados por la CAEX.

CUADRO Nº 45. COMPARATIVA PMP RD 635/14 CAEX-CONJUNTO DE CCAA

(en días)

Mes 2019	Extremadura (1)	Total CCAA (2)	Diferencia (1-2)
Enero	47,54	37,30	10,24
Febrero	41,21	35,27	5,94
Marzo	21,41	33,12	(11,71)
Abril	22,03	34,88	(12,85)
Mayo	21,83	33,51	(11,68)
Junio	25,51	36,21	(10,70)
Julio	28,21	39,22	(11,01)
Agosto	31,51	40,17	(8,66)
Septiembre	34,66	41,9	(7,24)
Octubre	37,09	40,71	(3,62)
Noviembre	41,09	39,75	1,34
Diciembre	38,27	37,35	0,92

Fuente: Informes de plazo de pago a proveedores y deuda comercial MINHAC (2019).

Pese a que entre los meses de marzo a octubre el PMP de la CAEX se situó por debajo de la media de las CCAA, el PMP de pago de diciembre de 2019 es superior, en 5,92 días, al obtenido en diciembre de 2018. Al igual que durante el ejercicio precedente, la CAEX no supera en ninguno de los meses de 2019 el plazo de 60 días (30 días superior al máximo legal) que implicaría la comunicación de alerta prevista por el artículo 18.4 de la LOEPSF.

El impacto de los intereses de demora sobre los presupuestos de la AG experimenta una evolución positiva, al reducirse el importe de las obligaciones reconocidas por este concepto hasta alcanzar los 811 miles de euros en 2019, frente a los 1.146 miles de euros del ejercicio precedente. Al finalizar el ejercicio fiscalizado permanecían pendientes de pago 251 miles de euros correspondientes a intereses de demora del ejercicio corriente.

B) INFORMACIÓN SOBRE MOROSIDAD EN LAS ENTIDADES DEPENDIENTES

El portal de transparencia de la Junta de Extremadura incluye la información mensual correspondiente a todas las entidades integrantes del sector público relativa a los periodos medios de pago, ratios de operaciones pagadas y pendientes de pago, correspondientes al ejercicio 2019, conforme a lo previsto por el artículo 6 del RD 635/2014⁸². Asimismo, la Cuenta General de la CAEX incluye un apartado específico sobre el cumplimiento del PMP en el que desglosa la correspondiente información del mes de diciembre de 2019.

⁸² Se proporciona la de la totalidad de entidades que realizan operaciones comerciales en el periodo a excepción de la Asamblea de Extremadura (que se incluye en su propia página web).

Del análisis de la información publicada se deduce que, además de la AG y el SES que son objeto de un análisis individualizado, las siguientes entidades del sector público autonómico superan el límite legal del PMP en alguno de los meses de 2019, según se desglosa a continuación en función del número de meses afectados:

- Durante un solo mes: CESEX, IMEX, CEXMA (consolidado), Fundación Orquesta de Extremadura, Fundación COMPUTAEX, Fundación VIDEOMED, Extremadura Avante, S.L. y Extremadura Avante Inversiones, SGEIC, S.A.
- Durante dos o tres meses: GPEX, Consorcio Gran Teatro de Cáceres, Consorcio Museo del Vino de Almendralejo y Consorcio Teatro López de Ayala.

Durante más de siete meses: INTROMAC, FEVAL, Consorcio Museo Vostell Malpartida y FEVAL Gestión de Servicios, S.L. Estas tres últimas entidades presentan plazos que superan los 90 días en al menos seis meses del ejercicio 2019, llegando a superarse los 200 días por FEVAL Gestión de servicios, S.L. en los meses de octubre y noviembre. Todas estas entidades ya incumplían de forma sistemática en el ejercicio 2018.

Información en las cuentas anuales del sector empresarial

La DA tercera de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad de las operaciones comerciales, prevé que todas las sociedades mercantiles publicarán de forma expresa en sus cuentas anuales su PMP a proveedores. Asimismo, la Resolución de 29 de enero de 2016 del ICAC regula la información a incorporar en la memoria de las cuentas anuales en relación con el PMP a proveedores en operaciones comerciales. El artículo 2 de la Resolución dispone la obligatoriedad de la aplicación de la misma para todas las sociedades mercantiles españolas, salvo para las sociedades mercantiles encuadradas en el artículo 2.1 de la LOEPSF. Pese a esta exclusión, todas las sociedades integrantes del sector público autonómico incluyen la correspondiente información, la cual forma parte de las memorias de la mayor parte de las fundaciones y consorcios públicos autonómicos. Respecto a las entidades empresariales, conforme a la información que figura en las correspondientes memorias, las que presentan PMP⁸³ más elevados son las siguientes.

CUADRO Nº 46. PMP SECTOR EMPRESARIAL

(en días)

Empresas	PMP durante el ejercicio
FEVAL, GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L.	114
SOCIEDAD PÚBLICA DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN EXTREMEÑA, S.A.	49
CEXMA	43

Fuente: Cuentas anuales de las entidades fiscalizadas.

⁸³ Cabe reiterar que la metodología difiere en relación con el cálculo de los PMP de acuerdo con el criterio económico (publicados en la página web) de los obtenidos aplicando el criterio legal (incluidos en las cuentas anuales).

Las tres entidades presentaban los mayores PMP también en 2018, si bien se constata una leve mejoría en los tres casos respecto al ejercicio precedente.

Otras entidades

Las entidades Fundación CDIEX, Fundación VIDEOMED, Fundación de Relaciones Laborales de Extremadura y Fundación Jóvenes y Deporte no incluyen información relativa al PMP en sus cuentas anuales de 2019⁸⁴. Asimismo, como en el ejercicio precedente las memorias integrantes de las cuentas anuales de las fundaciones Orquesta de Extremadura y Godofredo Ortega Muñoz informan del cumplimiento de los límites legales de pago, pero sin cuantificar el PMP. El sector fundacional no presenta demoras significativas en el pago a proveedores, tan solo tres entidades superan el plazo de límite de 30 días, y en los tres casos en solo un mes durante 2019.

Respecto a los consorcios públicos autonómicos todos ellos incluyen en sus memorias la mención a su PMP en las cuentas anuales de 2019, a excepción del Consorcio Teatro López de Ayala. Los PMP más elevados registrados en cuentas corresponden a Museo Vostell Malpartida (88,94 días) y FEVAL (150 días). Estas dos entidades junto con INTROMAC mantuvieron, según la información recogida en el portal de transparencia de la Junta de Extremadura periodos medios mensuales superiores a 30 días, no solo en la práctica totalidad de los meses del ejercicio fiscalizado, sino también en el ejercicio precedente.

C) MOROSIDAD EN EL SECTOR SANITARIO

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de la deuda comercial en el periodo 2017-2019, discriminando la correspondiente al sector sanitario del resto.

CUADRO Nº 47. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL EN LA CAEX

(miles de euros)

	Diciembre		
	2017	2018	2019
Sector sanitario	92.781,41	92.624,23	80.379,76
No sanitario	58.835,51	34.093,07	46.437,47
Total	151.616,92	126.717,30	126.817,23

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la IGCA.

La deuda comercial se mantiene estable en relación con el ejercicio precedente, con un leve incremento del 0,08 %. No obstante, se produce una variación significativa en su composición en tanto que la deuda sanitaria se reduce en 12.244,47 miles de euros (un 13 %), pasando a representar el 63 % de la deuda total, frente al 73 % alcanzado en el ejercicio precedente. El PMP

⁸⁴ La correspondiente mención no es obligatoria para estas entidades, en función del régimen contable que les resulta aplicable, no obstante el resto de fundaciones públicas autonómicas incluyen un apartado específico desglosando el PMP en sus memorias.

del SES, organismo que concentra la práctica totalidad del gasto sanitario, se mantiene por encima de los treinta días en siete meses del ejercicio fiscalizado, según se refleja a continuación.

CUADRO Nº 48. EVOLUCIÓN DEL PMP EN EL SES

(en días)

Meses	En	Feb	Mar	Ab	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic
PMP	50,47	13,8	21,75	22,7	21,94	36,69	29,44	32,51	36,44	40,03	43,68	44,54

Fuente: Informes mensuales sobre PMP publicados en el portal de Transparencia de la Junta de Extremadura.

El 30 de mayo de 2019 se prorrogó el contrato de confirming en vigor de duración anual, firmado el 30 de mayo de 2018, que contemplaba un límite de remesas de facturas por parte del SES de 180.000 miles de euros. Los ahorros potenciales derivados de este contrato en 2019 se cifraron en 5.265 miles de euros. Este importe es el resultado de la diferencia entre el importe de las reclamaciones potenciales de intereses (calculado aplicando el interés legal durante el PMP de las remesas de facturas, 6.828 miles de euros), y el coste efectivo determinado por los intereses del confirming y los pagos por reclamaciones efectivas de intereses de demora, 1.563 miles de euros⁸⁵, siendo este último coste significativamente más reducido que en el ejercicio precedente.

D) MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE APOYO A LA LIQUIDEZ

La LOEPSF prevé, en su DA primera, que las CCAA y Corporaciones Locales podrán solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, cuyo desarrollo normativo se ha llevado a cabo a través de sucesivos Reales Decretos-Ley. La CAEX ha venido haciendo uso de los diferentes instrumentos de financiación con el doble objetivo de transformar su deuda financiera a instrumentos con menor coste y la reducción de su deuda comercial con el consiguiente efecto sobre la morosidad.

El instrumento de liquidez en vigor en 2019 es el regulado por el RD-L 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y entidades locales y otras de carácter económico, que crea y desarrolla el Fondo de Financiación de las CCAA estructurado en cuatro compartimentos: Facilidad Financiera, FLA, Fondo Social y Fondo en liquidación para la financiación de los pagos a proveedores de las CCAA. Estos dos últimos ya no se encontraban en vigor en 2019, apelando la CAEX en el ejercicio fiscalizado, al igual que en los ejercicios precedentes al instrumento FLA, solicitando la adhesión al mismo el 30 de julio de 2018.

⁸⁵ Los intereses generados (incluyendo costes de cobros) ascendieron a 2.070 miles de euros, correspondiendo los 1.563 miles de euros al importe abonado en el ejercicio. A ellos hay que sumar un importe acumulado de 5.502 miles de euros (más 244 miles de euros en concepto de costes de cobro) afectados por procesos de reclamación en vía judicial, aun no resueltos a 31 de diciembre de 2019.

Mediante Acuerdo de 6 de marzo de 2019, el Consejo de Gobierno de la CAEX acordó la adhesión al FLA 2019 manifestando el compromiso de cumplir con el programa para su aplicación. La asignación de estos recursos fue llevándose a cabo a través de sucesivos Acuerdos de la CDGAE, conllevando la suscripción del contrato inicial con el ICO de 13 de mayo de 2019 y de las sucesivas adendas al contrato de préstamo, en función de las nuevas asignaciones acordadas por la CDGAE, según se expone en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 49. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FLA 2019

(miles de euros)

Acuerdos de la CDGAE	31/01/2019 y 14/03/2019	20/06/2019	03/10/2019
Contratos ICO	Contrato inicial	Primera adenda	Segunda adenda
Fecha del contrato	13/05/2019	12/07/2019	21/10/2019
Importe disponible total	307.700.000	353.860.000	508.120.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

La CAEX, respetando estos importes máximos, procede a disponer de un total de 507.883 miles de euros, en su totalidad en 2019, a excepción de un importe de 172 miles de euros que fue dispuesto en marzo de 2020⁸⁶. En el siguiente cuadro se desglosa el importe dispuesto del FLA 2019 en función de la naturaleza de los gastos a atender con estos fondos.

CUADRO Nº 50. DISTRIBUCIÓN DEL FLA 2019 ASIGNADO A LA CAEX

(miles de euros)

Amortizaciones de deuda	Liquidaciones negativas	Financiación del déficit		Total
		Intereses	Proveedores y otros	
448.052,04	39.787,08	1.145,09	18.898,69	507.882,90

Fuente: Datos aportados por la CHAP.

Debe considerarse que se ha conseguido la contención de los PMP e intereses de morosidad pese a una reducción muy significativa del peso relativo de los proveedores en la financiación del FLA, que en 2019 representaba el 4 % del total de recursos frente al 35 % en el ejercicio precedente (172.080,3 miles de euros), llegando a alcanzar el 63 % en 2016 (un total de 511.287 miles de euros). Por el contrario, en 2019 la mayor parte de la asignación del FLA se dedicó a la refinanciación de la deuda financiera, pasando a contraerla en mejores condiciones con el Instituto de Crédito Oficial.

⁸⁶ El importe finalmente dispuesto está afectado por retrocesiones o amortizaciones anticipadas de deuda, lo que explica la diferencia en 6 miles de euros con el importe dispuesto en 2019 que figura en la Cuenta Anual de la Junta de Extremadura.

La mayor parte de deuda con proveedores financiada con el FLA correspondía al SES, 15.810 miles de euros, correspondiendo el resto a la AG. Esta última asume la totalidad de la deuda comercial del SES, procediendo al traspaso de los fondos recibidos mediante transferencias corrientes. Esta práctica supone la transformación de la deuda comercial del SES en deuda financiera de la AG, si bien en una cuantía mucho más reducida que en ejercicios precedentes.

En cuanto a la deuda financiera, además de la correspondiente a la AG, se han incluido con cargo al FLA 2019 vencimientos de deuda correspondientes al Consorcio FEVAL y a la sociedad pública FEISA, por importes respectivos de 477 miles de euros y 1.352 miles de euros. Como en ejercicios precedentes, la AG no asume la deuda de estas entidades, por lo que su instrumentación se lleva a cabo mediante la concesión de los correspondientes préstamos a devolver por ambas a la Junta de Extremadura.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 22.3 del RD-L 17/2014, de 26 de diciembre, el Acuerdo de adhesión aprobado por el Consejo de Gobierno conlleva la aceptación de los compromisos que desarrolla el programa para la aplicación del FLA 2019, que relaciona un total de 43 condiciones, entre las que se incide especialmente en las relacionadas con compromisos en materia de Administración electrónica. Como en ejercicios precedentes, ni los Acuerdos de la CDGAE, ni los programas de adhesión determinan los medios para la acreditación del cumplimiento de las condiciones ni, en su caso, los procedimientos para su comprobación y/o seguimiento (certificados). En consecuencia, la condicionalidad de estos préstamos no está sujeta a un seguimiento conjunto de forma integral (sin perjuicio de la acreditación individualizada de algunas condiciones ante los órganos competentes para conocer de la materia), que pueda impedir su disposición o motivar su devolución.

PA de la CAEX y su seguimiento

La adhesión al FLA conlleva, de acuerdo con lo previsto por el artículo 25 del RD-L 17/2014, la presentación de un PA ante el entonces, Ministerio de Hacienda y Función Pública que asegure el reembolso de las cantidades aportadas con cargo a este Fondo, consistente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

En cumplimiento del citado artículo, la CAEX presentó el 12 de marzo de 2019 el PA para 2019. Del análisis del contenido de este Plan, atendiendo a los diferentes apartados que conforman su estructura preceptiva, cabe señalar:

- Condicionalidad fiscal: Dado el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad en 2018, no fue necesario la presentación de un nuevo PEF para el periodo 2019-2020. No obstante, las medidas correctoras de ingresos y gastos previstas con efectos en 2019 resultaron claramente insuficientes para el control del déficit autonómico y el objetivo de regla de gasto, como se expone en el subapartado II.7 de este Informe.
- Reordenación del sector público: en este ámbito el PA prevé la baja de siete entidades públicas autonómicas (tres fundaciones, dos sociedades y dos consorcios⁸⁷) durante el periodo 2017-2021, que se logró completar a 31 de diciembre de 2019. No obstante, este proceso no se

⁸⁷ Se refiere a las sociedades Pabellón de Extremadura en la Exposición Universal de Sevilla 92, S.A., Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A., las fundaciones Jesús Delgado Valhondo, Extremadura de Cine y Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica y los consorcios Cáceres 2016 y Museo Pérez Comendador Leroux (en este último caso, se trata simplemente de una desvinculación tras el adecuado análisis al sector autonómico, puesto que se trata de un museo adscrito a la Diputación Provincial de Cáceres. El resto de casos se dan de baja por extinción o fusión). Aunque no se menciona en el PA en este periodo debe incluirse adicionalmente la extinción de la Fundación Rafael Ortega Porras, que tuvo lugar a través de la cancelación registral en 2018.

encontraba sustentado en un procedimiento de supervisión continua que, a través de la remisión periódica de la información, permitiese valorar la necesidad de continuidad de estas entidades, procedimiento que no fue objeto de regulación en el ámbito autonómico hasta el ejercicio fiscalizado.

- Deuda no financiera y comercial: como ya se ha expuesto el PMP y la deuda comercial se mantienen en niveles similares al ejercicio precedente, si bien en determinados meses de 2019, con especial incidencia en el último trimestre, se supera el periodo legal de 30 días. El plan contiene datos sobre el impacto de las medidas para la contención del PMP, sin que se desglose en qué consisten las mismas, ni proyecte medidas a futuro ni, en consecuencia, su posible efecto al cierre del ejercicio.
- Endeudamiento financiero y tesorería: las previsiones de cumplimiento no han resultado suficientes para el cumplimiento del objetivo de deuda, pese a que la mayor parte de los recursos del FLA se dedicaron a cubrir vencimientos de deuda. Como en ejercicios precedentes, ni en el plan, ni en los correspondientes cuestionarios de la plataforma Captura de la Información Mensual de las CCAA, se aporta información sobre posibles pasivos contingentes.
- Las medidas estructurales del PA se resumen en un total de catorce que vienen reiterándose en planes anteriores, en tanto que en su totalidad fueron adoptadas en ejercicios precedentes, sin que se prevea la adopción de medidas adicionales.
- Por último, el plan incluye un apartado de “otros compromisos” que desglosa los asumidos como consecuencia de su adhesión al FLA, tal y como figuran en el programa para la aplicación de este fondo. Pese a que algunos de estos compromisos ya se habían cumplido a la fecha de adhesión, no se hace alusión al grado de cumplimiento de los mismos.

El artículo 10.2 de la Orden HAP/2105/2012 exige la remisión antes del día 15 de cada mes de la realización de un informe de seguimiento del PA por parte de la IGCA. Al respecto, la CAEX ha acreditado la remisión mensual de los informes de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto previstos en el apartado 2.B del Acuerdo de la CDGAE de 31 de marzo de 2016 (Orden PRE/710/2016). No obstante, los correspondientes informes se centran en aspectos concretos que constituyen el objeto de los PEF, circunscribiéndose a una parte del contenido de los PA, pero sin informar de otros compromisos previstos en los mismos, como las medidas estructurales o de reordenación del sector público, sin que exista ningún pronunciamiento formal sobre el grado de cumplimiento de los citados compromisos ni por parte de la Intervención, ni por parte del Ministerio.

II.8.3. Transferencias y subvenciones

A) TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES CONCEDIDAS

En el siguiente cuadro se muestra la evolución interanual en el periodo 2017-2019 del gasto consolidado en transferencias y subvenciones del sector público administrativo, a nivel de ORN, conforme figura en los estados consolidados que forman parte de la Cuenta General rendida.

CUADRO Nº 51. GASTO POR TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES

(miles de euros)

Transferencias y subvenciones	2017	Variación interanual (%)	2018	Variación interanual (%)	2019	Variación interanual (%)
Transferencias y subvenciones corrientes (ORN)	1.556.098	1,3	1.577.605	1,4	1.618.679	2,6
Transferencias y subvenciones de capital (ORN)	92.125	(19,3)	119.284	29,5	115.240	(3,4)
Total ORN transferencias y subvenciones	1.648.223	(0,1)	1.696.889	3,0	1.733.919	2,2
Total ORN presupuesto de gastos	4.800.315	(5,0)	5.032.304	4,8	5.314.197	5,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

El incremento en 2019 de las ORN en concepto de transferencias y subvenciones, un 2,2 %, es inferior al que presenta el total de obligaciones y, en términos relativos, se concentra en las corrientes, en tanto que las de capital disminuyen en un 3,4 %. Esta reducción deriva del grado de ejecución alcanzado en las transferencias y subvenciones de capital, un 43 %, seis puntos porcentuales inferior al obtenido en 2018.

La información proporcionada por la memoria de la Cuenta Anual de la Junta en relación con las transferencias y subvenciones se limita a relacionar los proyectos que se asignan a las mismas, de acuerdo con la clasificación orgánica y distinguiendo importes concedidos y liquidados por ejercicio, sin proporcionar la información preceptiva sobre la normativa de concesión, finalidad, condiciones o requisitos sobre las subvenciones y reintegros de subvenciones con especificación de sus causas⁸⁸.

La LSCAE, en su artículo 6.a), determina los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, como principios generales en la gestión de las subvenciones. En consecuencia, el procedimiento ordinario de concesión previsto es el de concurrencia competitiva (artículo 22.1), salvo que por la naturaleza o características de la subvención no sea posible su tramitación, en cuyo caso cabe la aplicación del régimen de concesión directa mediante convocatoria abierta (artículo 22.2). Por último, regula el régimen excepcional de concesión directa sin convocatoria previa, siempre que se den las circunstancias excepcionales previstas en los artículos 22.4 y 32.1. En 2019 la LSCAE es objeto de modificación por la LAMA con el objetivo, según la exposición de motivos de esta última, de “reducir la documentación que obra en los expedientes de subvenciones, favorecer la agilidad en la tramitación de los mismos y eliminar cargas innecesarias o redundantes de cara a los ciudadanos y empresas”.

En el ejercicio fiscalizado la ausencia de integración del sistema de información contable con la BSCAEX impedía discriminar las subvenciones otorgadas, según los procedimientos de concesión

⁸⁸ Con posterioridad el nuevo PGCP aprobado por Orden de 23 de diciembre de 2020 limita la inclusión en la memoria de la información referida a las transferencias y subvenciones concedidas a aquellas “cuyo importe sea significativo”.

mencionados, a nivel de ejecución presupuestaria⁸⁹. La obtención de esta información requiere la realización de un cruce entre los datos derivados del sistema contable y los que constan por tipos de concesión en la BSCAEX, resultando del mismo la siguiente distribución por tipos de concesión (limitado a subvenciones concedidas por la AG y entidades integradas).

CUADRO Nº 52. OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR TIPO DE CONCESIÓN
(AG-INTEGRADAS 2019)

(miles de euros)

Procedimiento de Concesión	Tipo de Convocatoria	Suma Importe
Concurrencia competitiva		257.941
Concesión directa	Convocatoria abierta (concesiones procedentes de normativa anterior a LSCAE)	886
Concesión directa	Convocatoria abierta (arts. 22.2 y 29 LSCAE)	131.495
Concesión directa	Subv. Nominativa (artículo 22.4.a LSCAE)	30.987
Concesión directa	Subv. directa excepcional (anterior a LSCAE, artículo 22.2.c LGS)	15
Concesión directa	Subv. directa excepcional (artículo 22.4.c y 32.1.a LSCAE)	7.739
Concesión directa	Subv. directa excepcional (artículo 22.4.c y 32.1.b LSCAE)	30.616
Concesión directa	Subv. directa excepcional (artículo 22.4.c y 32.1.d LSCAE)	6.231
Cofinanciadas por la UE (normativa comunitaria)	Otras Convocatorias (diversos Reglamentos de la UE, ayudas FEADER y FEAGA)	610.586
Total		1.076.496

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

En el ejercicio 2019 se invierte la tendencia previa de reducción del importe correspondiente a subvenciones no sometidas a concurrencia y concedidas de forma directa, produciéndose un incremento interanual del 15 % (hasta alcanzar los 44.601 miles de euros). El peso relativo de aquellas que requieren una especial motivación (apartados a) y d) del artículo 32.1 de la LSCAE) también aumenta hasta alcanzar el 31 % de las subvenciones directas de carácter excepcional, frente al 25 % de 2018.

⁸⁹ En virtud del Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, por el que se aprueba la implantación del sistema de gestión económico-financiera en el ámbito del sector público autonómico con presupuesto limitativo, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2020, se salva esta limitación mediante la integración de ambos sistemas en el nuevo sistema de gestión ALCÁNTARA.

Atendiendo al volumen de subvenciones concedidas, debe completarse este análisis con el de las correspondientes al SES y al IMEX que, como el resto de las entidades no integradas, proporcionan la información a la BSCAEX de forma manual, sin que exista una conexión directa con su sistema contable. De acuerdo con la información que consta en el informe de control financiero realizado sobre la actividad del SES en 2019, el importe y variación interanual por tipos de concesión de este OA responde a la siguiente distribución⁹⁰.

CUADRO Nº 53. OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR EL SES POR TIPOS DE CONCESIÓN (2019)

(miles de euros)

Tipo de procedimiento	2018	2019	Variación (%)
Concurrencia competitiva convocatoria periódica	640	709	10,78
Concesión directa nominativa	4.955	5.011	1,13
Concesión directa con convocatoria abierta	294	105	(64,29)
Concesión directa por difícil convocatoria pública	292	82	(71,92)
Total	6.181	5.907	(4,43)

Fuente: Informe de control financiero sobre la actividad del SES (segundo semestre) elaborado por la IGCA.

En el ejercicio prevalecen las subvenciones de carácter nominativo (84,8 %) que, junto con el resto de las sujetas a concesión directa, aglutinan el 88 % del total, si bien las sometidas a concurrencia se incrementan frente al ejercicio anterior, alcanzando un 12 %. Debe considerarse que los regímenes de concesión directa están previstos para casos excepcionales, si bien la mayor parte están sujetas al control parlamentario dado su carácter nominativo.

Asimismo, de acuerdo con el informe de control financiero del IMEX, el 77,94 % de los 4.769 miles de euros concedidos en 2019 (a nivel de compromisos de gastos) corresponde a procedimientos sin convocatoria pública, correspondiendo a las nominativas un 21,38 % del total. El desglose contenido en la memoria de la entidad en el correspondiente apartado de transferencias y subvenciones concedidas es incompleto, en tanto que se limita a 2.880 miles de euros (un 60,3 % del total).

B) PLANES ESTRATÉGICOS

El artículo 5.1 de la LSCAE obliga a la elaboración, con carácter previo al establecimiento de las bases reguladoras, de un Plan Estratégico de subvenciones supeditado al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, en el que se concretarán para cada línea de subvención: los objetivos y efectos que se pretendan con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles, sus fuentes de financiación, su cobertura presupuestaria y unos indicadores relacionados con los objetivos del Plan que permitan su evaluación y seguimiento. Estos planes constituyen un instrumento fundamental para evaluar el grado de consecución de los objetivos, con

⁹⁰ Por su especial naturaleza no se incluyen en el análisis anterior las recetas médicas, que representan un volumen de obligaciones muy superior a las subvenciones anteriormente expuestas y que se recogen entre las subvenciones del concepto 480 "Atenciones benéficas y asistenciales", cuya evolución en 2019 es objeto de un análisis particularizado en el subepígrafe II.8.5.F.

objeto de extraer las consecuencias oportunas en orden a modificar aquellas líneas de subvención que no produzcan los resultados pretendidos o que lo hagan a un coste no justificado, así como proponer la potenciación de aquellas que se revelen social y económicamente más eficaces. El apartado 2 del citado artículo obliga a su actualización con motivo de la modificación de las bases reguladoras y, en todo caso, anualmente.

A 31 de diciembre de 2019 no se había procedido al desarrollo normativo de la estructura, contenido, procedimiento de elaboración, actualización, evaluación y seguimiento de los Planes Estratégicos de subvenciones, en contra de lo previsto por el artículo 5.4 de la LSCAE. Pese a la ausencia de este desarrollo, con carácter general se ha constatado la elaboración de los referidos planes con carácter previo a la elaboración de las bases reguladoras, habiéndose analizado 27 planes estratégicos elaborados en 2019 por las distintas Consejerías y el SEXPE (9 de ellos sectoriales), resultando las siguientes conclusiones:

- En general, los planes elaborados incluyen el contenido mínimo previsto por el artículo 5.1 de la LSCAE, aportando información sobre objetivos, plazos, fuentes de financiación, costes, indicadores y evaluación.
- Se constata un avance en relación con ejercicios precedentes en la cuantificación de los parámetros de seguimiento, al establecerse en la mayoría de ellos cifras o valores objetivos para posibilitar su posterior evaluación. No obstante, en la mayoría de los casos se refieren al número de beneficiarios o al importe subvencionado o invertido, parámetros que por sí solos no son indicativos de la eficacia de la actividad de fomento que se pretende con la subvención.
- En dos de los planes examinados no se mencionan indicadores del cumplimiento de objetivos ni, por tanto, la obligación de realizar un seguimiento de los mismos y en otros 13, pese a estar prevista la obligatoriedad de realizar este, no se define el procedimiento para llevarlo a cabo, lo que condiciona la eficacia del seguimiento y de las posibles propuestas de mejora o modificación de las correspondientes líneas de subvención.

Respecto al preceptivo seguimiento de los planes estratégicos, la ausencia del desarrollo reglamentario, antes referido, deriva en la inexistencia de un procedimiento homogeneizado de seguimiento. Al respecto, el artículo 14 del Reglamento de la LGS aprobado por RD 887/2006 prevé un sistema anual de seguimiento en el que conste el grado de avance de la aplicación del plan, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación, sin que se haya desarrollado un procedimiento sistematizado en el ámbito de la CAEX, que prevea la realización de estos informes anuales en todos los casos. Para verificar el seguimiento realizado se ha llevado a cabo una muestra de diecinueve planes correspondientes a subvenciones concedidas por las Consejerías de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio y de Cultura e Igualdad y por parte del SEXPE, con los siguientes resultados:

- No se ha acreditado el seguimiento en relación con los dos planes estratégicos solicitados de la Consejería de Cultura e Igualdad.
- Con carácter general de los informes presentados no pueden extraerse conclusiones en relación con el grado de consecución de objetivos que posibiliten redefinir las líneas, o adoptar, en su caso, las medidas correctoras.
- En el caso del SEXPE se ha proporcionado un informe conjunto de seguimiento de los planes solicitados, firmado en marzo de 2021, en el que se cuantifican los valores correspondientes a los indicadores definidos en aquellos. No obstante, no se ha acreditado la realización de informes independientes, ni puede deducirse un pronunciamiento sobre el grado de consecución de objetivos

en la forma prevista en los propios planes en los que se prevé la elaboración de “un informe sobre los resultados y el impacto del programa de subvención gestionado, con el fin de comprobar el grado de consecución de los objetivos, para a continuación extraer las consecuencias oportunas”.

– Respecto a los correspondientes a la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de los nueve en que correspondería la realización de informe anual⁹¹, consta informe de seguimiento en dos casos. En otros casos se remiten a Actas de la Comisión de Valoración e Informes Técnicos de Seguimiento que, si bien son un instrumento de gestión de la línea, no constituyen por sí mismos informes de seguimiento del plan dirigidos a la evaluación de los objetivos correspondientes.

C) BASE DE DATOS DE SUBVENCIONES

La BSCAEX se regula por el Decreto 17/2008, de 22 de febrero, y fue objeto de desarrollo por la Orden de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de 28 de mayo de 2008, siendo sus datos utilizados para dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 20 de la LSCAE, que dispone la creación de un portal de subvenciones en la sede electrónica corporativa de la Junta de Extremadura que dé publicidad, no solo a las bases reguladoras y las convocatorias, sino a todas las concesiones anotadas en la BSCAEX.

La Base de Datos debe contener la información relativa a normativa, beneficiarios, gestión, reintegros y prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de todas las subvenciones, así como la de las anteriormente denominadas “entregas dinerarias sin contraprestación” que concedan los organismos y entidades de derecho público cuando otorguen subvenciones como consecuencia de potestades administrativas. Dicha información se suministra a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), con el fin de “mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control”.

El RD 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la BDNS y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, regula en su artículo 6 la tramitación de las convocatorias de manera que, si bien corresponde a la IGCA suministrar la información a la BDNS, sin embargo los datos de información, la convocatoria y el extracto han de partir del órgano gestor, sin perjuicio de las comprobaciones de la Intervención, que se canalizarán a través de las Intervenciones Delegadas. En el mismo sentido la LAMA modificó diversos aspectos de la LSCAEX, implementándose en junio de 2019 una serie de modificaciones en la BSCAEX que permiten simplificar y agilizar la tramitación de las subvenciones desde la fase de convocatoria, de manera que todo el procedimiento transcurra dentro de la Consejería afectada, incluyendo informes de su Servicio Jurídico y de la Intervención Delegada.

Como resultado del análisis de la información preceptiva que constaba en la BSCAEX a 31 de diciembre de 2019, se deducen las siguientes incidencias:

– La información de concesiones y pagos de la BSCAEX, según lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto 17/2008 que la regula, puede tener origen contable o ser suministrada por el gestor manualmente o por ficheros de texto en formato preestablecido. La información que suministran manualmente los órganos gestores a la Base de Datos se recibe de forma irregular y, generalmente, con posterioridad al plazo establecido, detectándose carencias de información en lo relativo a concesiones y pagos, justificación de concesiones prepagables y reintegros y recaudación de los

⁹¹ En tres de los planes seleccionados, no procedía aún la realización del seguimiento en tanto que, por la naturaleza del procedimiento de subvenciones, se encontraban aún en fase de concesión.

mismos. En este caso se encuentran los OAAA SES e IMEX, así como las entidades colaboradoras y las Habilitaciones que intervienen en el proceso de concesión y pago de subvenciones.

– En 2019 tienen registradas concesiones la AG, el SES, el IMEX y Extremadura Avante, S.L. (en este último caso como “Subvención o entrega dineraria sin contraprestación”). Por su parte, la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste registra durante el ejercicio para su remisión a la BDNS, dos convocatorias de subvenciones, si bien no ha suministrado información de las correspondientes concesiones.

– No existen datos en materia de concesión de subvenciones relativos a los demás entes, OAAA o entidades de derecho público de presupuesto limitativo que se integran en los PG de la CA: Asamblea de Extremadura, CESEX, CJEX y CICYTEX. No obstante, entre ellos tan solo la Asamblea presupuesta subvenciones en 2019, concretamente una dotación presupuestaria en el capítulo 4 por importe de 1.665 miles de euros.

– No constan datos de recaudación de un importante número de reintegros registrados, debido a la escasa comunicación existente entre los órganos que los acuerdan (que introducen los datos en la BSCAEX) y los que los recaudan, sobre todo en los casos de recaudación ejecutiva.

El Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, con entrada en vigor en 2020, aprobó la implantación de un nuevo sistema de información y gestión económica y financiera (ALCÁNTARA) en el que se integra la BSCAEX, derogando expresamente el Decreto 17/2008, de 22 de febrero. La implantación del sistema integrado permitirá salvar las deficiencias de la inclusión manual de determinada información que venía realizándose con anterioridad. Así, la información acerca de concesiones y pagos del IMEX a partir de 2020 ya no se suministrará manualmente por el gestor; también se incluirá de forma automática la información de los pagos de subvenciones que anteriormente se realizaban a través de Habilitados, puesto que esta modalidad de pago desaparece con ALCÁNTARA. No obstante, al disponer el Decreto 201/2019 que el contenido de la BSCAEX será el necesario para suministrar la información requerida por la BDNS, aquella dejará de proporcionar determinada información como, por ejemplo, la relativa a recaudación de reintegros. A finales de enero de 2020 comenzó la gestión de las primeras convocatorias en el nuevo sistema, siendo en el mes de marzo cuando se inició la migración de la información de la anterior BSCAEX a ALCÁNTARA.

Por último, se ha verificado el cumplimiento de lo previsto por el artículo 5 del Decreto 17/2008, siendo objeto de publicación trimestral en la página web de la Junta de Extremadura las subvenciones concedidas y anotadas en la BSCAEX.

D) SEGUIMIENTO DE REINTEGROS

La contabilización y control de los reintegros de subvenciones en el ámbito de la CAEX se encuentra afectada por la ausencia de conexión entre los sistemas de gestión de subvenciones y los órganos encargados de su recaudación en fase ejecutiva. Ello ha motivado su imputación presupuestaria mediante el sistema de contraído por recaudado, de forma que la contabilidad se limita a registrar la recaudación de las deudas reintegradas, sin que se haya habilitado un sistema de comunicación previa que permita contabilizar los correspondientes deudores, una vez concluido el plazo voluntario de ingreso. Tampoco se ha acreditado la existencia de normas que determinen el plazo de remisión por parte de los centros gestores de las deudas no cobradas a la recaudación en ejecutiva, salvo en el caso del SEXPE.

Del análisis de los reintegros en la BSCAEX, se deduce un incremento interanual del número de resoluciones dictadas en 2019 del 10,4 % (1.052, frente a las 953 de 2018). También su importe

total, 4.140 miles de euros, supera el de los anotados en 2018 en 1.410 miles de euros. De ellos, se habían recaudado hasta el 31 de diciembre de 2019 2015 miles de euros (800 expedientes), un 48,7 % del total. Asimismo, se confirma la tendencia de reducción del plazo transcurrido entre la resolución de reintegro y su cobro, siendo excepcionales los casos en que se alcanza o supera el plazo de dos meses.

Este porcentaje de cobro de los reintegros del ejercicio contrasta con las cifras de recaudación de los reintegros registrados pendientes de cobro procedentes de ejercicios anteriores, desde 2006 hasta 2018, que presentan un porcentaje de ingresos durante 2019 de tan solo el 2,4 %. La falta de actualización de los datos de cobro de reintegros motiva que, a 31 de diciembre de 2019, permanecieran registrados como pendientes de cobro 3.333 expedientes de reintegros, que representan un importe total de 14.014 miles de euros, de los cuales 2.552 (11.432 miles de euros) procedían de los ejercicios 2006 a 2015.

La única fuente de información conjunta sobre la situación de todos los reintegros acordados en el ámbito de la CAEX es la BSCAEX. Sin embargo, del análisis efectuado sobre los registros de reintegros que constan en la misma, tanto en el ejercicio fiscalizado como en los precedentes, se deducen imprecisiones y deficiencias que condicionan su representatividad. La evolución de estos registros confirma la significativa demora en el flujo de la información proporcionada por los gestores, en relación con los reintegros registrados en la BSCAEX. Realizado un muestreo sobre reintegros antiguos se deduce que cuatro reintegros de subvenciones acordados por AEXCID, que figuraban pendientes de cobro, debieron haber sido dados de baja en tanto que o habían sido declarados fallidos (70 miles de euros) o anulados (2 miles de euros)⁹². Asimismo, solicitada información al SEXPE acerca del estado de la recaudación de los reintegros registrados en la Base de Datos en relación con las ayudas para el Fomento del autoempleo concedidas en virtud de los Decretos 87/2004, de 15 de junio, y 114/2008, de 6 de junio, las diferencias puestas de manifiesto son las siguientes:

- Decreto 87/2004: en la BSCAEX figuran pendientes 430 resoluciones de reintegro, por un importe de 1.903 miles de euros; según el SEXPE deberían ser 307 reintegros por 1.649 miles de euros.
- Decreto 114/2008: las resoluciones de reintegros pendientes según la Base de Datos son 479, por un importe conjunto de 2.221 miles de euros; según el SEXPE, había pendientes de ingresar 473 reintegros, por importe de 2.359 miles de euros.

Los reintegros anteriores a 2006 no están registrados en la base de datos del SEXPE, como consecuencia de que hasta 2011 la competencia de recaudación correspondía a la Consejería competente en materia de Hacienda y no al órgano gestor. Según informa la entidad, únicamente se recibe información periódicamente de la recaudación total de las deudas, no acerca de recaudaciones parciales, fallidas o dadas de baja por otras causas.

E) SEGUIMIENTO DE INCIDENCIAS EN SUBVENCIONES A PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

En el Informe de fiscalización de la CAEX 2018 (subepígrafe II.8.3.G) se pusieron de manifiesto determinadas incidencias en relación con los expedientes seleccionados acogidos al Decreto

⁹² Los correspondientes reintegros afectan a tres subvenciones convocadas en 2011 reguladas por el Decreto 205/2010, de 12 de noviembre, de ayudas a la cooperación internacional (ES000G103032120, ES000G793674470, ES000G066469960) y a un expediente, ES000G066469960, de subvención directa sin convocatoria concedida en 2011 y recogida en los Planes anuales de cooperación al desarrollo.

59/2016, de 10 de mayo, por el que se establecían las bases reguladoras de subvenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Concretamente fueron objeto de análisis subvenciones convocadas en los ejercicios 2017 y 2018 en virtud de los Decretos del Presidente 10/2017 y 4/2018. La entidad gestora de estas subvenciones, la AEXCID, alegó que, en relación con determinados expedientes, aún no había concluido el proceso de comprobación de la documentación justificativa presentada, por lo que se ha llevado a cabo un seguimiento de las actuaciones de verificación posteriores realizadas por esta entidad en relación con los expedientes afectados (seguimiento, requerimientos de subsanación, reclamaciones de reintegro, en su caso, etc.). Como resultado de este análisis cabe señalar:

– La AEXCID suscribió el 19 de noviembre de 2019 un contrato para el “apoyo técnico para la revisión de la cuenta justificativa de las subvenciones para proyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo” que comprende la revisión de expedientes correspondientes a concesiones de diversos años, entre los cuales se encuentra la mayoría de los expedientes referidos. No obstante, las subvenciones de la convocatoria de 2017 no terminaron de revisarse hasta mediados del ejercicio 2021, e incluso respecto a cuatro expedientes (17SA003, 17SA008, 17SA011 y 17FA003), aún no había concluido la revisión de los mismos.

– Se ha verificado la realización por el gestor de los requerimientos para subsanar la acreditación de los requisitos correspondientes, resultando que:

- En relación con cinco expedientes (17IA001, 17SA002, 17SA005, 17SA007 y 17IA002) se ha aportado la documentación justificativa procediéndose a subsanar la falta de justificación de los correspondientes requisitos.

- Respecto a otros cuatro expedientes (17SA003, 17SA008, 17SA011 y 17FA003), se han efectuado los correspondientes requerimientos, pero no se ha concluido la revisión de la documentación aportada.

- En el caso de un expediente (18CA006) en el que se indicaban como incidencias que “se imputan 18.182,96 euros como coste de personal en sede, excediendo el 10 % del límite previsto en la base reguladora 20.A.5.d) del Decreto” y que, “de uno de los viajes en avión subvencionados, por importe de 2.750 euros, no se adjuntan las preceptivas tarjetas de embarque”, no se ha concluido la revisión ni consta la realización de los correspondientes requerimientos.

- En todos los casos en los que procedía el reintegro de los importes no justificados, en relación con los importes anticipados, se ha llevado a cabo la devolución de forma voluntaria por parte de los beneficiarios.

F) SUBVENCIONES COMUNIDADES EXTREMEÑAS EN EL EXTERIOR

Normativa reguladora y planificación estratégica

Las bases reguladoras de las subvenciones a otorgar por la Presidencia de la Junta de Extremadura en materia de emigración y retorno se establecen en el Decreto 47/2016, de 26 de abril que, en consonancia con el Estatuto de los Extremeños en el Exterior, aprobado por la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, regula las medidas de apoyo que la Junta de Extremadura debe prestar a las comunidades extremeñas en el exterior y a sus federaciones y aquellas otras destinadas a facilitar el retorno de los extremeños y sus familias a Extremadura. Estas ayudas se convocan para el ejercicio 2019, respectivamente, por los Decretos del Presidente 11/2018, de 11 de diciembre, y 12/2018, de 14 de diciembre.

Por su parte, el Decreto del Presidente 6/2019, de 23 de abril, convoca las ayudas destinadas a financiar gastos de equipamiento de las comunidades extremeñas en el exterior y sus federaciones para este ejercicio, de acuerdo con las bases reguladoras establecidas por el Decreto 60/2017, de 10 de mayo, y su modificación por el Decreto 200/2017, de 21 de noviembre, el cual establece un importe mínimo y aumenta el límite máximo de estas ayudas al equipamiento, variando la fórmula de reparto con el fin de mejorar la utilización de los recursos disponibles.

Se ha verificado la existencia de planes estratégicos para el diseño de ambas ayudas, así como del correspondiente seguimiento de los mismos. La utilidad del adecuado seguimiento se puso de manifiesto en el caso de las ayudas de equipamiento, en tanto que de su seguimiento en 2017 se dedujo la necesidad de modificación de la misma, dado que el 11 % del crédito disponible para estas ayudas quedaba sin repartir entre los beneficiarios y que alguna de las ayudas eran de muy baja cuantía y, en consecuencia, no resultaban eficaces para posibilitar el equipamiento de las comunidades extremeñas en el exterior y sus federaciones. Por ello se procedió a la modificación de las bases reguladoras ya mencionada.

Del seguimiento de la convocatoria en 2019 de ambas líneas se deducen porcentajes de realización de presupuestos y actividades por encima del 90 % por lo que, pueden darse por cumplidos los objetivos programados para ambas líneas y así se deduce expresamente de sendos informes de seguimiento firmados por el Jefe de DG de Servicio de Acción Exterior de junio y enero de 2020.

Revisión de expedientes: ayudas a las comunidades extremeñas en el exterior y sus federaciones⁹³

La ordenación, instrucción y resolución de estas ayudas corresponde a la DG de Acción Exterior, concediéndose en régimen de concurrencia competitiva según la disponibilidad presupuestaria. Las subvenciones concedidas deben destinarse a cubrir gastos de funcionamiento y de proyectos de actividades y se distribuyen en dos Programas destinados a ayudas a las comunidades extremeñas en el exterior y a las federaciones de las mismas.

De la revisión de una muestra de expedientes correspondiente a la convocatoria de 2019 se deduce lo siguiente.

Con carácter general:

- No se exige en el Decreto ni en las Bases reguladoras que quede constancia en las facturas de la imputación del gasto a esta subvención mediante un sistema de validación y estampillado, lo cual dificulta el control de la concurrencia de subvenciones⁹⁴, limitándose este a la presentación de la certificación correspondiente en el Anexo IV “Relación de gastos del proyecto”.
- Respecto a las ayudas a las federaciones, el Decreto del Presidente 11/2018 en su artículo 14 limita la cuantía máxima a conceder a 20 miles de euros, sin que se contemple la redistribución de fondos en el caso de que los importes solicitados por una federación sean inferiores a los que le corresponderían en función de la aplicación del baremo de puntuación previsto. Esto provoca que, si bien de la aplicación de la fórmula recogida en el citado artículo para la cuantificación de la

⁹³ Respecto a los expedientes examinados correspondientes a ayudas concedidas en virtud del Decreto del Presidente 12/2018, por el que se convocan ayudas para facilitar el retorno de los extremeños en el exterior y sus familias, no se detectan incidencias, si bien no había concluido el plazo que permitiese verificar el requisito de mantenimiento en dos ejercicios posteriores a la concesión de la residencia en cualquier municipio de Extremadura, prevista por el artículo 46.b) del Decreto 47/2016, por el que se establecen las bases reguladoras de estas subvenciones, las cuales no especifican la forma de acreditación o comprobación de este requisito.

⁹⁴ Esta misma circunstancia se da en las subvenciones para equipamiento analizadas en párrafos posteriores.

subvención individual resultan importes superiores a 20 miles de euros, en el caso de las federaciones de Cataluña, Madrid y Euskadi, no hayan podido beneficiarse del remanente de crédito no utilizado por limitar la federación de Valencia el importe solicitado a 7 miles de euros. En consecuencia, de los 90 miles de euros disponibles se han utilizado, dada la citada limitación, tan solo 67 miles de euros⁹⁵.

De forma particularizada:

- Expediente 19C/2019: la factura de alojamiento por importe de 1.760 euros no detalla el número de personas, de habitaciones, el precio unitario, ni desglosa el IVA.
- Expediente 24C/2019: el principal gasto subvencionado en el expediente es el que se refiere a la factura de un restaurante comprendida en la actividad “XXVI Matanza didáctica en Villafranca de los Barros”, por importe de 4.565 euros, que comprende una cena y dos almuerzos. Al respecto el artículo 21.2 del Decreto del Presidente 11/2018 determina que no serán subvencionables los gastos para “la manutención en los desplazamientos, salvo los realizados por grupos folclóricos, musicales y teatrales de las comunidades extremeñas para sus actuaciones”, circunstancia que no se daba en este caso⁹⁶.
- Expediente 59C/2019: se incluye una factura pagada en metálico por el concepto alquiler de salón por importe de 3.067,89 euros. Al respecto el artículo 7 de la Ley 7/2012, de 29 de octubre prohíbe la realización de pagos en efectivo superiores a 2.500 euros en el que alguna de las partes actúe en calidad de empresario o profesional.
- Expediente 1F/2019: la justificación del primer 50 % de la ayuda tiene entrada en la Junta de Extremadura el 21 de noviembre (remitido el 19), excediendo el plazo para su presentación que finalizaba el día 14, dentro del plazo de subsanación pero sin requerimiento previo.

Una factura por importe de 5.858 euros corresponde a 202 comidas en un restaurante. Si bien el objeto de la actividad es “matanza tradicional didáctica” en Madrigal de la Vera, como se ha indicado el artículo 21.2 de las bases declara no subvencionables los gastos de manutención, sin que se excepcionen casos como el que contempla este expediente.

Por otra parte, dos facturas de hotel de fechas 16 de abril y 3 de julio, por importes de 2.000 euros y de 4.652.05 euros, no detallan el número de habitaciones ni el servicio prestado. El folleto divulgativo de la actividad informa del régimen de media pensión en el referido hotel, sin que pueda determinarse la parte de la manutención que no sería subvencionable.

Revisión de expedientes relativos a ayudas para gastos de equipamiento de las comunidades extremeñas en el exterior y sus federaciones en el ejercicio 2019

El Decreto del Presidente 6/2019 no indica el procedimiento de acreditación o comprobación del requisito exigido por el artículo 4.2.b) de que los bienes adquiridos se destinen al fin concreto para el que se concedió la subvención durante dos años.

⁹⁵ Dado el escaso número de entidades beneficiarias la falta de presentación de proyectos subvencionables por una de ellas limita la ejecución de estas ayudas, concediéndose el 74 % del total previsto. Respecto a lo alegado, en 2019 no se han producido modificaciones presupuestarias dirigidas a redistribuir estos créditos en otras actuaciones similares.

⁹⁶ Respecto a lo alegado y considerando que las matanzas tradicionales constituyen una actividad contemplada en varios expedientes, las bases reguladoras deberían excepcionar aquellos casos en que la alimentación constituya parte del objeto de la actividad, circunstancia que no puede deducirse de la actual redacción de las mismas.

En el expediente 56C equip/2019, la entrada en el registro de la Junta del Anexo II “Justificación de la ayuda” tiene fecha de 7 de octubre, cuando el plazo finalizaba el 14 de septiembre. Incluso una de las facturas presentadas formando parte del gasto subvencionado, por 961,37 euros, es de 16 de septiembre y se paga el 3 de octubre.

G) SUBVENCIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN, REFORMA, AMPLIACIÓN Y EQUIPAMIENTO DE CENTROS RESIDENCIALES Y CENTROS DE ATENCIÓN DIURNA PARA PERSONAS MAYORES

Las bases reguladoras de las subvenciones a otorgar por la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales para la construcción, ampliación, reforma y equipamiento de centros residenciales y centros de día para personas mayores en municipios de la CAEX en los ejercicios 2018 y 2019, se establecen en el Decreto 91/2018, de 19 de junio, fundamentado en el Plan Estratégico de 14 de junio de 2018, que pretende incrementar la cobertura residencial y de centros de día para personas mayores en situación de dependencia, reduciendo las desigualdades territoriales en la distribución de los recursos para favorecer la equidad en el acceso a la prestación de servicios sociales de las personas mayores y promocionar su autonomía personal.

Por lo que se refiere a la evaluación de la ejecución del Plan Estratégico, este se limita a señalar los objetivos a alcanzar con esta línea de subvenciones (creación de 732 plazas de atención residencial y 189 en centros de día), pero no establece un procedimiento para efectuar su seguimiento. El 29 de marzo de 2021 el Director Gerente del SEPAD informa de la imposibilidad de elaborar un informe completo de evaluación de los objetivos establecidos, dadas las sucesivas ampliaciones de los plazos de justificación de los gastos y pagos realizados que, en algunos casos, se prorrogan hasta el 31 de enero de 2021. En cualquier caso, del análisis de los expedientes que se presenta en párrafos posteriores, se deduce una elevada incidencia de pérdida del derecho a subvención e incluso de la obligación de reintegro, evidenciando el escaso grado de cumplimiento de los objetivos previstos en citado Plan.

Las ayudas analizadas fueron convocadas por Orden de 16 de julio de 2018 y concedidas mediante Resolución de 19 de diciembre de 2018 de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales y corresponden a subvenciones a los municipios y entidades locales menores de la CAEX de menos de 30.000 habitantes para las obras de nueva construcción de centros, realización de obras para la finalización de obras inacabadas, reforma y/o ampliación de centros y adquisición de equipamientos para los centros residenciales y de atención diurna municipales que comporten la creación o el incremento de plazas para personas mayores en situación de dependencia. La dotación presupuestaria de estas subvenciones ascendió a 3.240 miles de euros, distribuidos a partes iguales entre los ejercicios 2018 y 2019, correspondiendo la ordenación, instrucción y gestión del procedimiento al SEPAD.

La Resolución de concesión y su publicación en el DOE (el 21 de diciembre de 2018), que cumple la función de notificación de la misma, excede el plazo de cuatro meses desde la publicación de la Orden de convocatoria exigido por el artículo 8.4 del Decreto 91/2018, por el que se establecen las bases reguladoras de estas subvenciones, que finalizaba el 23 de noviembre de 2018, indicando el mencionado artículo que “el transcurso del plazo antedicho sin que haya sido publicada la resolución de la convocatoria legitima al interesado para entenderla desestimada por silencio administrativo”.

Del análisis realizado sobre una muestra de dieciséis expedientes, que representan el 68,4 % del importe concedido, se deducen las siguientes incidencias en función del tipo de actuación subvencionable:

Obras para la construcción de centros residenciales y centros de día

En tres de los expedientes analizados (Ayuntamientos de Aceuchal, Mohedas de Granadillas y Puebla de Alcocer) se dicta Resolución de pérdida del derecho al cobro correspondiente al segundo pago de la subvención no abonado, al no tenerse constancia de la presentación en plazo de la documentación necesaria para el libramiento del segundo pago y verificarse el incumplimiento de la obligación de justificación en los términos establecidos en las normas reguladoras de la subvención, afectando a un importe de 274 miles de euros.

De los tres casos referidos, tan solo en el del Ayuntamiento de Aceuchal consta Resolución exigiendo la devolución del primer pago de la subvención correspondiente al 50 %⁹⁷ (previamente, la entidad había presentado escrito de renuncia a la subvención por la incapacidad de adaptar el proyecto aprobado a los requerimientos realizados por la DG de Patrimonio de la CAEX, al afectar a un edificio parcialmente protegido). Se ha verificado el pago por parte del beneficiario del principal recibido, 74 miles de euros, pero no de los 3 miles de euros exigidos en concepto de intereses de demora. En los otros dos casos no consta la exigencia del reintegro del primer 50 % abonado⁹⁸, que resulta preceptivo conforme al artículo 19.2 del Decreto 91/2018, según el cual, "procederá el reintegro total de la subvención concedida, cuando las actividades e inversiones subvencionables se ejecuten en un porcentaje inferior al 60 % de las mismas"⁹⁹.

Respecto a la subvención correspondiente al Ayuntamiento de Alía, que fue abonada en su totalidad por 99 miles de euros, si bien se acredita la presentación de justificación de gastos para proceder al segundo pago, no consta en el expediente la presentación de la justificación final de gastos, por lo que, en tanto la justificación presentada no alcanza el 60 % procedería estudiar la iniciación del correspondiente procedimiento de reintegro¹⁰⁰.

⁹⁷ El régimen de justificación de la subvención prevé la realización de un primer pago del 50 % en 2018, una vez aportada la documentación acreditativa de la formalización del contrato o de la aceptación del presupuesto en el caso de los contratos menores y la probatoria del requisito de publicidad. El segundo 50 % se abonaría ya en 2019, previa justificación de los gastos y pagos del primer importe abonado, previendo además la justificación total antes del 15 de noviembre de 2020 (de acuerdo con la Resolución de 15 de junio de 2020, de la Secretaría General que modifica la Resolución de 19 de diciembre de 2018).

⁹⁸ En trámite de alegaciones se aportan requerimientos de documentación justificativa realizados en agosto de 2021 a los Ayuntamientos de Mohedas de Granadilla y Puebla de Alcocer, así como acreditación de la presentación de nueva documentación justificativa en septiembre de 2021, con objeto de estudiar la procedencia del reintegro.

⁹⁹ El escaso grado de ejecución alcanzado se evidencia en el caso del Ayuntamiento de Puebla de Alcocer que, en escrito presentado el 14 de octubre de 2020, solicitaba la ampliación del plazo para presentar la justificación final de las actuaciones objeto de la subvención, dado que quedaba pendiente de ejecutar más del 80 % de la obra, superando los plazos de justificación parciales y cercano al plazo límite de justificación total ampliado al 15 de noviembre de 2020.

¹⁰⁰ Se ha aportado en trámite de alegaciones acreditación de la presentación por parte del Ayuntamiento de Alía, en agosto de 2021, de la correspondiente documentación justificativa, informando que será estudiada en orden a verificar la procedencia del reintegro.

Obras para la finalización de obras inacabadas

En cinco de los expedientes seleccionados (Ayuntamientos de Benquerencia de la Serena, Coria, Salorino, La Garrovilla y Valdelacasa de Tajo) se declara la pérdida del derecho al cobro de una parte de la subvención (293 miles de euros en conjunto, que suponen el 18 % del importe total concedido por la Resolución de 19 de diciembre de 2018 para la finalización de obras ya iniciadas):

– En los casos de Benquerencia de la Serena, Coria, Salorino y La Garrovilla, la pérdida del derecho por un total de 207 miles de euros se corresponde con la aplicación del 33 % a la diferencia entre el importe licitado y el importe finalmente adjudicado, en aplicación del artículo 22 del Decreto 91/2018.

– Por su parte, el Ayuntamiento de Valdelacasa de Tajo pierde el derecho al cobro del segundo pago de la subvención no abonado, 86 miles de euros, al no haberse aportado la documentación necesaria para el libramiento del mismo en el plazo establecido en el artículo 17.3 del Decreto 91/2018, prorrogado hasta el 10 de noviembre de 2019 por Acuerdo de 2 de agosto de 2019 de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales. Dado que no se ha presentado ninguna justificación de los gastos realizados con cargo al importe recibido, procede exigir el reintegro del primer libramiento de la subvención (86 miles de euros) junto con los correspondientes intereses de demora, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 19 del Decreto 91/2018, de 19 de junio, por el que se aprueban las bases reguladoras de esta subvención. En trámite de alegaciones se ha acreditado la realización de la devolución voluntaria del citado importe en abril de 2021, quedando pendiente la reclamación de los correspondientes intereses.

Los Ayuntamientos de Benquerencia de la Serena, Coria y Villamesías no presentan las certificaciones de finalización de obra emitidas por el Director de las mismas, ni las actas de recepción de las obras, exigidas en los apartados d) y e) del artículo 16.5 del Decreto 91/2018¹⁰¹. Además, los gastos justificados por el Ayuntamiento de Benquerencia de la Serena, por importe de 56 miles de euros sobrepasan el plazo máximo de ejecución de la actividad subvencionada, incluso tras ser ampliado hasta el 31 de marzo de 2020, en virtud del Acuerdo de 2 de agosto de 2019, de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales (establecido inicialmente por el artículo 5 del Decreto 91/2018). En el caso del Ayuntamiento de Villamesías si bien consta en el expediente certificado del Secretario Interventor de la ejecución y pago de toda la actuación subvencionada, no se incluyen el certificado de obra acreditativo de la ejecución de gastos por importe de 409 miles de euros, emitido por el Director de las obras, ni sus correspondientes facturas y justificantes de pago conforme disponen los artículos 16.5.b) y 16.5.c), respectivamente, del decreto regulador.

Adquisición de equipamientos en centros residenciales y centros de día

– Ayuntamiento de Benquerencia de la Serena

Como consecuencia del incumplimiento de la obligación de justificación en los términos establecidos en las normas reguladoras de la subvención (tras ser denegada una solicitud de ampliación del plazo de justificación al ser presentada fuera de plazo), por Resolución de la Secretaría General de la Consejería se declaró la pérdida del derecho al cobro por importe de 18 miles de euros, correspondiente al segundo pago de la subvención. En tanto que ello supuso la no presentación de

¹⁰¹ En trámite de alegaciones se adjunta requerimiento de esta documentación a los Ayuntamientos de Benquerencia de la Serena y de Villamesías, así como acreditación de la entrada de la correspondiente documentación en el registro, por parte de esta última entidad el 15 de octubre de 2020, sin que se acompañe la documentación que permita verificar la efectiva presentación de los documentos exigidos.

la correspondiente justificación de gastos realizados con cargo a los 18 miles de euros recibidos, procedería la iniciación del correspondiente procedimiento de reintegro, de acuerdo con lo previsto por los artículos 18 y 19 del decreto regulador.

II.8.4. Operaciones de crédito y avales

A) OPERACIONES DE CRÉDITO

Las operaciones de crédito concertadas por la AG y el resto de las entidades integrantes del sector público autonómico están sujetas al marco normativo contemplado en la LH, las sucesivas LP, la LOFCA y la legislación vigente en materia de sostenibilidad financiera, que prevén un régimen de autorizaciones con objeto de garantizar el cumplimiento de los límites de deuda establecidos para dicho sector.

1.- Autorización de las operaciones de crédito concertadas por la AG de la CAEX

El régimen legal de autorizaciones difiere en función del plazo de las operaciones de endeudamiento concertadas, por lo que se refiere a las formalizadas a largo plazo cabe señalar lo siguiente:

– El artículo 35.1 de la LP para 2019 autoriza al Consejo de Gobierno de Extremadura para que, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, disponga la realización de operaciones financieras a largo plazo, en las condiciones normales de mercado, siempre que el importe máximo formalizado durante el ejercicio garantice el cumplimiento del objetivo de deuda de 2019 fijado para la CAEX, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la LOEPSF.

– De acuerdo con esta habilitación, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de febrero de 2019, se autoriza a la Consejera de Hacienda y Administración Pública, la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo, que se concretan en la Orden de 23 de abril de 2019, de la CHAP por la que se inician los procedimientos necesarios para acordar las operaciones de canje, conversión, amortización anticipada total o parcial, refinanciación, sustitución o modificación de las condiciones de las operaciones de endeudamiento, formalizadas en ejercicios anteriores, cuyo coste pueda considerarse elevado. Esta orden establece un límite máximo para las citadas operaciones de 162.000 miles de euros, que se estructuran en la refinanciación de dos tipos de operaciones: por una parte se solicitó con fecha 23 de abril de 2019 oferta de novación de dos préstamos concertados con la misma entidad financiera por un importe total de 50.000 miles de euros; adicionalmente y con fecha 3 de mayo de 2019 se solicitaron ofertas con la finalidad de refinanciar el saldo vivo del FLA 2014 por importe de 111.249 miles de euros, finalmente concretadas en la concertación de cuatro préstamos a largo plazo por dicho importe. Todas estas operaciones no supusieron un incremento del endeudamiento neto de la AG y tuvieron por objeto la obtención de un coste más reducido de las deudas refinanciadas, siendo autorizadas por la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Empresa el 20 de mayo de 2019.

– El incremento del endeudamiento asumido por la AG en 2019 es el que se deriva de su adhesión al Fondo de Financiación de las CCAA (compartimento FLA 2019), cuyo régimen de autorización, asignación por la CDGAE y condicionalidad se desarrolla en el subepígrafe II.8.2.D del presente Informe, asignándose a la CAEX una disponibilidad de hasta 508.120 miles de euros, habiéndose acreditado el cumplimiento de los límites fijados para ello. En cualquier caso, gran parte de estos recursos se destinan de nuevo a la refinanciación de deuda viva, 448.052 miles de euros, reduciendo su impacto sobre el incremento de endeudamiento, frente al que supuso la asunción del FLA en ejercicios anteriores, en los que se destinó principalmente a la financiación de proveedores.

Por lo que respecta al cumplimiento del régimen de autorización de las operaciones a corto plazo:

– El Consejo de Gobierno de Extremadura acordó con fecha 26 de febrero de 2019 autorizar a la Vicepresidenta y Consejera de Hacienda y Administración Pública, la contratación y formalización de operaciones de endeudamiento con el citado objeto. Atendiendo a dicha autorización se inician las actuaciones para la concertación de operaciones a corto plazo por Orden de la CHAP de 27 de febrero de 2019, formalizándose la correspondiente operación de crédito a corto plazo, tras analizar las ofertas recibidas, bajo la forma de línea de crédito por un importe máximo de 200.000 miles de euros. Esta operación cumple con el límite del 10 % del estado de ingresos por operaciones corrientes previsto por el artículo 111 de la LH, que prevé su utilización para cubrir necesidades de tesorería, cuya existencia ha quedado acreditada mediante el correspondiente informe de la tesorera en función del plan de tesorería de la AG.

– Por su parte, el artículo 20.1 de la LOEPSF exige la autorización previa del Estado para todas las operaciones de endeudamiento de las CCAA en las que se constate un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto. Asimismo, dicho artículo prevé que, si el PEF presentado por la CA por el incumplimiento detectado hubiera sido considerado idóneo por el CPFF, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán autorización del Estado. Las medidas contenidas en el PEF vigente de la CAEX fueron consideradas idóneas por el Pleno del CPFF de 31 de julio de 2018, por lo que las operaciones a corto plazo concertadas no precisaron de autorización previa del Estado.

2.- Autorización de las operaciones de crédito concertadas por el resto de entidades pertenecientes al sector público autonómico

OOAA y Entes Públicos

Como en ejercicios precedentes, las autorizaciones de endeudamiento previstas por la LP para 2019 referidas a OOAA y entes se circunscriben al SES, al que se autoriza por su artículo 37 a formalizar operaciones de endeudamiento a corto plazo, siempre que el saldo vivo de las operaciones, a 31 de diciembre de 2019, no superase el importe de 240.000 miles de euros. El 16 de mayo de 2019 se procede a prorrogar el contrato de confirming firmado por esta entidad el 18 de mayo de 2018, con duración inicial de un año y por el mismo límite máximo concertado inicialmente, 180.000 miles de euros, en consecuencia, dentro de los límites de la autorización legal. La evolución del saldo por esta operación se recoge en el apartado correspondiente de la memoria que forma parte de las cuentas anuales del SES, ascendiendo a 31 de diciembre de 2019 a un importe de 66.226 miles de euros, lo que supone un endeudamiento neto en el ejercicio de 39.172 miles de euros.

En cumplimiento de lo previsto por el artículo 37.5 de la LP la prórroga del contrato de confirming cuenta con el informe de viabilidad del Consejero de Sanidad y Políticas Sociales, emitido el 29 de marzo de 2019.

Por otra parte, pese a que el convenio de 29 de noviembre de 2017 para el desarrollo del proyecto “Sistema de medicina personalizada aplicada”, fue firmado entre el SES y el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y el informe de viabilidad de la operación hace referencia al artículo 119 de la LH, referido a las autorizaciones de endeudamiento a los OOAA, la deuda generada por dicho convenio figura registrada en la contabilidad de la AG. El saldo vivo de la misma a 31 de diciembre de 2019 ascendía a un importe total de 3.061 miles de euros.

El resto de OOAA y entes públicos no mantiene saldos vivos en concepto de endeudamiento financiero. CICYTEX mantiene un saldo vivo de deuda por 110 miles de euros, que se corresponden

con el reflejo de préstamos recibidos de la AGE, no computables a efectos de contabilidad nacional para el cálculo del objetivo de deuda.

Resto de entidades del sector público autonómico

Una vez autorizada por el Consejo de Gobierno el 28 de diciembre de 2018, la sociedad GPEX formalizó en 2019 la correspondiente póliza de crédito por el importe máximo aprobado, 25.000 miles de euros. El saldo vivo del principal de este préstamo, pendiente de devolución a 31 de diciembre de 2019, ascendía a 5.588 miles de euros. La operación contó con los informes exigidos, respectivamente, por el artículo 120.3 de la LH (de efecto sobre los compromisos de la CAEX en materia de endeudamiento) y el 37.5 de la LP para 2018.

Por el contrario, los préstamos a corto plazo intergrupo concedidos en 2019 por GESPESA y GEBIDEXSA a su sociedad matriz (GPEX) por un importe conjunto de 17.100 miles de euros no contaron con la preceptiva autorización del Consejo de Gobierno, ni con los correspondientes informes de efecto sobre los compromisos de la CAEX en el endeudamiento (artículo 120.3 de la LH), ni de viabilidad económica de las operaciones (prescrito por el artículo 37.5 de la LP).

Por último, se ha acreditado la presentación por las entidades obligadas a ello de las comunicaciones trimestrales en relación con su endeudamiento previsto por la LH en sus artículos 120 (AAPP) y 121 (resto de entidades).

3.- Cumplimiento de otros requisitos legales

El artículo 117.2 de la LH somete al principio de concurrencia las operaciones de endeudamiento concertadas por la Administración regional. Este principio se contempla en las respectivas leyes de presupuesto al prever que *“a estos efectos se considera garantizado el principio de concurrencia cuando se materialice invitación abierta y expresa a un número suficiente de entidades financieras en función de las características del endeudamiento a contratar durante el ejercicio”*. Se ha acreditado la aplicación por la AG de la aplicación del procedimiento de concurrencia en 2019 tanto para la concertación de nuevas operaciones como para la refinanciación de las operaciones de préstamo en vigor.

El porcentaje de carga financiera por amortización de capital e intereses, en relación con los ingresos corrientes del presupuesto consolidado de las AAPP de la CA, se sitúa en el 12,21 % por lo que se cumple el límite del 25 % previsto por los artículos 14.2 b) de la LOFCA y 112.1.b) de la LH.

Por último, en relación con la aplicación de los pasivos financieros a inversiones conforme dispone el artículo 14.2.a) de la LOFCA, la falta de implantación de una contabilidad de los gastos financiados con operaciones de crédito conforme a los Principios Contables Públicos (documento 8), impide verificar la correcta aplicación de las disposiciones de crédito a los gastos de inversión.

4.- Desglose de la deuda viva a 31 de diciembre de 2019

En el siguiente estado se desglosa el saldo de deuda viva a 31 de diciembre de 2019 que presentan las entidades integrantes del sector público autonómico que han sido clasificadas como AAPP.

CUADRO Nº 54. DEUDA VIVA DE LAS DISTINTAS ENTIDADES CLASIFICADAS EN EL SECTOR DE LAS AAPP

(miles de euros)

Entidades clasificadas	Importe
AG	4.632.210
CICYTEX	30
GPEX	5.590
FEISA	10.700
F. Academia Europea de Yuste	220
FUNDECYT – Parque Científico y Tecnológico de Extremadura	280
PAFESME	820
SES	68.810
SEXPE	90
Universidad de Extremadura	10
URVIPEXSA	2.690
Total	4.721.450

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el Servicio de Deuda Pública de la CHAP.

Debe considerarse que para el cómputo de estas deudas se toman criterios de contabilidad nacional, por lo que su importe puede diferir del que se ha venido exponiendo en relación con el que reflejan las correspondientes cuentas anuales. Gran parte de esas diferencias se deben al cómputo por el Banco de España de las deudas generadas por el factoring sin recurso, que explican un importe de 4.350 miles de euros en el caso de la AG, así como el cómputo de las deudas de las entidades SES¹⁰², SEXPE, CICYTEX y la Universidad de Extremadura. En la medida en que estas operaciones dependan de la voluntad de los acreedores comerciales de transferir los correspondientes riesgos a las entidades financieras, escapan del poder de decisión de las entidades públicas deudoras, dificultando la planificación de su endeudamiento.

Como ya se ha indicado, el endeudamiento neto total que se desglosa en el cuadro anterior supone un 22,8 %, sobre el objetivo de deuda asignado a la CAEX del 22,6 %, lo que supone el incumplimiento del mismo. Cabe señalar que, en términos de endeudamiento neto el incremento producido en exceso frente al objetivo supone un importe muy similar al endeudamiento neto generado por el contrato de confirming del SES, evidenciando la necesidad de un mayor control del pago en plazo de las correspondientes remesas.

B) AVALES

El artículo 40.1 de la LP para 2019 prevé que las entidades del sector público autonómico y demás clasificadas como sector Administración Pública, incluyendo la AG, podrán prestar avales siempre que el saldo vivo conjunto de los mismos (computándose el saldo vivo no liberado de los avales concedidos en ejercicios anteriores) no sea superior a 50.000 miles de euros. Al igual que en

¹⁰² En el caso del SES incluye las generadas por el contrato de confirming, sí registrados por su naturaleza en contabilidad, así como otros importes descontados directamente por proveedores.

ejercicios precedentes, ni la AG, ni ninguna de las demás entidades públicas habilitadas para ello ha concertado nuevas operaciones de aval en el ejercicio fiscalizado.

En anexo I.4 se resume la situación en el ejercicio 2019 de los avales otorgados por las entidades integrantes del sector público autonómico, atendiendo al principal de las operaciones, en el que no constan movimientos al no haberse producido tampoco cancelaciones de operaciones en vigor.

En el sector público autonómico, tan solo Extremadura Avante, S.L mantenía operaciones vivas por avales otorgados a 1 de enero de 2019, permaneciendo inalterado el riesgo vivo derivado de estas operaciones durante el ejercicio fiscalizado.

CUADRO Nº 55. EVOLUCIÓN DEL RIESGO POR AVALES EN 2019

(miles de euros)

Empresa Avalada	Riesgo a		Importe formalizado	Importe liberado	Importe fallido	Riesgo a	
	01/01/2019					31/12/2019	
	Nº	Importe				Nº	Importe (*)
AGSB	5	4.000	0	0	0	5	4.000
Total	5	4.000	0	0	0	5	4.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por Extremadura Avante, S.L.

(*) Los importes reflejados corresponden al capital vivo de los préstamos avalados sin incluir intereses vencidos pendientes de pago ni otros gastos.

La Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, S.A. (SOFIEX), entidad absorbida en ejercicio 2017 por su matriz Extremadura Avante, S.L., otorgó en 2014 cinco avales a la misma empresa que no presentaron en el ejercicio fiscalizado, ni en ejercicios precedentes, importes vencidos, por lo que a 31 de diciembre de 2019 el importe del riesgo vivo de dichos avales coincidía con el importe por el que fueron formalizados. Estas operaciones, aunque concertadas con la misma persona jurídica respetan el límite de 5.000 miles de euros (10 % sobre el importe total autorizado) establecido, previsto por el artículo 40.2 de la LP para 2019.

La cancelación de los cinco avales con vigencia al término de 2019 se produjo en el ejercicio posterior, quedando Extremadura Avante, S.L. en dicho ejercicio liberada de todas las obligaciones derivadas de los mismos.

En el anexo A.9.a) a remitir en cumplimiento de la Orden HAP/2105/2012, relativo a “Avales de la Administración General ejecutados y reintegrados en el ejercicio (riesgo vivo)” figuran en los conceptos Fondo Jeremie Extremadura I y II, 2.804 miles de euros como stock inicial del ejercicio 2019 (correspondiente al primero de los fondos) y, tras la concesión y cancelación de avales en el ejercicio, 1.708 como stock final. Según se informó desde la Secretaría General de la CHAP dichos datos no corresponden a avales otorgados, sino que se refieren al riesgo derivado de los préstamos

reembolsables, que forman parte de los citados fondos¹⁰³. El importe que figuraba en el correspondiente cuestionario de diciembre de 2018 como stock final de dicho ejercicio, 3.355 miles de euros, no es coincidente con el stock inicial de 2.804 miles de euros que figuraba en el cuestionario análogo de diciembre de 2019, al incluir el de 2018, además de la suma de los préstamos, los deudores por liquidaciones por 551 miles de euros.

II.8.5. Gasto sanitario

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, de carácter básico, define y crea el Sistema Nacional de Salud (SNS), constituido por el conjunto de los Servicios de Salud de la Administración del Estado y las CCAA, al que se le atribuyen las funciones y prestaciones sanitarias que son responsabilidad de los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud. La propia Ley, en su artículo 50, prevé la constitución en cada CA de un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones y Ayuntamientos, que estará gestionado bajo la responsabilidad de la respectiva CA.

En el ámbito del sector público extremeño, el EA confiere a la CAEX competencias de desarrollo legislativo y ejecutivo en materias de coordinación hospitalaria en general, así como en asistencia sanitaria de la SS, en el marco de la legislación del Estado.

En el ejercicio de estas competencias se aprobó la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura, que crea el Servicio Extremeño de Salud (SES) como entidad instrumental para la ejecución de las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sanitarios que le encomiende la Administración de la CAEX. Esta gestión, atendiendo a las demarcaciones territoriales en que se ordena el Sistema Sanitario Público de Extremadura, se organiza y desarrolla por Áreas de Salud (Badajoz, Mérida, Don Benito-Villanueva, Llerena-Zafra, Cáceres, Coria, Plasencia y Navalmoral de la Mata), las cuales disponen de las dotaciones necesarias para atención primaria, especializada y sociosanitaria.

El SES se configura como OA administrativo, cuyos estatutos en vigor son los aprobados por Decreto 221/2008, de 24 de octubre¹⁰⁴. Su régimen de contabilidad es el previsto por la adaptación sectorial del PGCP al SES aprobada por Resolución de 20 de diciembre de 2002 de la IGCA y está sometido al control financiero permanente en sustitución de la intervención previa, en virtud del Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 24 de marzo de 2015.

A) PLANIFICACIÓN EN MATERIA SANITARIA

La Ley General de Sanidad prevé en su artículo 70 y siguientes la aprobación de planes de salud por parte del Estado y las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, el artículo 24 de la Ley de Salud de Extremadura dispone que la Consejería con competencias en sanidad dictará o, instará, la realización de las normas y el plazo para la elaboración del Plan de Salud. En cumplimiento de dicha disposición se dictó el Decreto 210/2012, de 12 de octubre, por el que se establecen las normas para la elaboración, el seguimiento y evaluación del Plan de Salud

¹⁰³ Según las cuentas anuales del Fondo Jeremie 2, a 1 de enero de 2019 mantiene préstamos por 2.804 miles de euros y deudores por liquidaciones por 551 miles, presentando a fin de 2019 la suma de los préstamos (1.234 miles de euros) y deudores por liquidaciones (375 miles de euros) un total de 1.609 miles de euros.

¹⁰⁴ La última modificación de sus estatutos, en vigor durante el ejercicio fiscalizado, tuvo lugar mediante Decreto 145/2019, de 10 de septiembre, delimitando las competencias de las Direcciones Generales con competencia en recursos humanos y planificación económica.

de Extremadura 2013-2020. Este plan incluye el contenido previsto por el artículo 5 del citado Decreto y, de acuerdo con su artículo 14, ha sido objeto de seguimiento anual.

Del seguimiento realizado en 2019 sobre los objetivos del Plan de Salud se deduce que todas sus líneas de actuación y objetivos (excepto el número 3 relativo a evaluación y seguimiento del Plan Integral de Salud Mental) se encontraban por debajo del porcentaje de ejecución previsto a 31 de diciembre de 2019¹⁰⁵. Atendiendo a los tres ejes en que se estructura el referido Plan, cabe distinguir:

– Eje I.- “Protección y atención a los problemas de salud prevalentes y emergentes”: el grado de cumplimiento en 2019 de los objetivos es del 68,16 % (duplicando el porcentaje alcanzado el ejercicio anterior) y el de las líneas de actuación, del 49,42 %. De los catorce objetivos en que se desglosa este eje, tan solo el referido a evaluación y seguimiento del Plan Integral de Salud Mental alcanza el 87,5 %. Del resto, siete no superan el 50 % y de los otros seis sus porcentajes de ejecución son inferiores al 70 %. Además, dos de los objetivos de este eje (Plan integral de enfermedades respiratorias crónicas y elaboración plan zoonosis) mantienen grados de ejecución nulos pese al periodo transcurrido.

– Eje II.- “Protección y mejora del estado de salud y prevención de la enfermedad”: es el eje que presenta una mayor desviación en relación con la ejecución prevista, al alcanzar tan solo un 26,38 %, respecto a objetivos y un 30,98 % en cuanto a líneas de actuación. Se divide en once objetivos, de los cuales obtuvieron una consecución nula los referidos a Plan Marco de Educación para la Salud y Programa de Investigación, Desarrollo e Innovación en materia de Seguridad Alimentaria. Del resto, tan solo uno superó el porcentaje del 50 %.

– Eje III.- “Mejora del sistema sanitario público de Extremadura”: los grados de cumplimiento de líneas de actuación y de objetivos fueron del 45,25 % y del 51,07 %, respectivamente. En este caso, cuatro de los catorce objetivos (sistema de urgencias y emergencias, estrategias sociosanitarias, formación de profesionales e investigación en salud) presentan porcentajes de ejecución superiores al 60 %. No obstante, mantiene una ejecución nula, el correspondiente a “la reducción anual de la facturación de la receta médica y la disminución del incremento del gasto en farmacia hospitalaria por debajo de la media nacional”, no siendo evaluable el correspondiente a la evolución del sistema de información sanitaria.

Respecto al Eje II, se han detectado inconsistencias en la evaluación de las líneas de actuación correspondientes a los objetivos 19 y 24 y, en relación con el objetivo 21, en tanto que presentan porcentajes de ejecución inferiores a los que figuraban como acumulados el ejercicio precedente.

Por último, de las 232 líneas de actuación previstas en el plan, trece de ellas no han podido ser evaluadas y 31 de las mismas presentaban un grado de ejecución nulo en 2019. En el ejercicio fiscalizado solo en el caso de 32 líneas se alcanzó el porcentaje de ejecución previsto para las mismas en 2019 (considerando una ejecución lineal en el periodo), un 14,61 % de las evaluadas.

Planificación presupuestaria

Los parámetros anteriormente referidos se refieren a objetivos y líneas de actuación en materia de gestión sanitaria distintos de los que responderían a una evaluación económico-financiera de los recursos empleados, para lo que se utiliza como para el resto de las partidas presupuestarias de la

¹⁰⁵ El ejercicio 2019 constituye el séptimo año de ejecución del plan, por lo que se toma como grado de ejecución de referencia de las medidas, un 87,5 %, de acuerdo con una ejecución lineal de las mismas en el periodo de ocho años al que se extiende.

CAEX las memorias de objetivos, actuaciones e indicadores que acompañan a las leyes anuales de presupuestos.

En este caso los indicadores definidos para cada uno de los objetivos en que se dividen los programas presupuestarios gestionados por el SES, presentan en 2019 grados de ejecución mucho más elevados, alcanzando una ejecución total en la mayoría de los casos. Tan solo doce de los 170 parámetros previstos para los cuatro programas presupuestarios que recogen el gasto sanitario¹⁰⁶ (211 B "Formación, inspección y calidad sanitaria", 212 A "Planificación y ordenación sanitarias", 212 B "Atención primaria de la salud" y 212 D "Salud pública") presentan una ejecución nula en 2019, siete de los cuales ya la presentaban el ejercicio precedente. Entre ellos se encuentra la evaluación del Plan Marco de Calidad Sanitaria para la que se prevé la realización de un informe de evaluación específico que no se ha realizado, aunque sus medidas son objeto de evaluación entre los ejes y objetivos del más amplio Plan de Salud.

B) EL GASTO DEL SES

La práctica totalidad de dotaciones presupuestarias destinadas a la gestión sanitaria en el ámbito de la CAEX recaen en el SES, en tanto que los créditos gestionados directamente por la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales¹⁰⁷ se limitan a los destinados a las competencias de planificación, dirección, inspección y formación. Así, los créditos gestionados directamente por la Consejería corresponden a los programas 211 A "Dirección y administración de Sanidad", 211 B "Formación, inspección y calidad sanitarias" y 212 A "Planificación y ordenación sanitarias" y suman un total 17.090 miles de euros, a nivel de obligaciones reconocidas. Asimismo, las fundaciones públicas autonómicas que desarrollan su actividad en el ámbito sanitario FUNDESALUD y Fundación CCMi suman un volumen de gasto conjunto de 10.405 miles de euros en 2019.

¹⁰⁶ A excepción del programa 211 A "Dirección y Administración de la Sanidad" para el que, por su naturaleza no finalista, no se definen parámetros de ejecución.

¹⁰⁷ Vicepresidencia segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales en virtud de los Decretos del Presidente 16/2019, de 1 de julio, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la CAEX y 18/2019, de 1 de julio, por el que se crea la Vicepresidencia Segunda.

La evolución de las principales magnitudes presupuestarias del SES en el ejercicio fiscalizado, en comparación con los dos precedentes de muestra a continuación.

CUADRO Nº 56. MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DEL SES

(miles de euros)

Magnitudes presupuestarias	Ejercicio			Variación (%)	
	2017	2018	2019	17-18	18-19
Créditos iniciales	1.521.105	1.586.130	1.672.675	4	5
Modificaciones presupuestarias	62.357	93.289	41.337	50	(56)
Créditos definitivos	1.583.462	1.679.419	1.714.012	6	2
Gastos presupuestarios (ORN)	1.579.470	1.673.292	1.699.002	6	2
Ingresos presupuestarios (DRN)	1.573.559	1.675.528	1.708.065	6	2
Resultado/saldo presupuestario	(5.911)	2.236	9.063	138	305
Remanente de tesorería	(119.054)	(131.545)	(172.353)	(10)	(31)
Acreeedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto	128.284	143.433	186.030	12	30

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales del SES.

Como resultado del análisis de la evolución interanual y de los valores alcanzados en 2019 por estas magnitudes, cabe señalar:

- El gasto consolidado del SES a nivel de obligaciones reconocidas, mantiene un elevado peso relativo en relación con el total del gasto consolidado de las AAPP de la CAEX en 2019, un 32 %.
- Durante el ejercicio fiscalizado se produce un mayor ajuste presupuestario de las dotaciones del SES a nivel de créditos iniciales, al incrementarse los mismos frente al ejercicio precedente en un 5,5 %. No obstante, esta evolución positiva se reduce a tan solo un 2 % en relación con los créditos definitivos, como consecuencia de que en 2019 se ha reducido la inclusión de remesas de proveedores del SES pendientes de pago en el mecanismo de financiación FLA, lo que incide en el menor volumen de las modificaciones de crédito tramitadas para su instrumentación.
- El análisis de la ejecución presupuestaria, que ha permitido la obtención de un resultado presupuestario positivo de 9.063 miles de euros, se encuentra condicionado por la evolución de los gastos sin cobertura presupuestaria. Al respecto, el referido incremento de los créditos definitivos continúa siendo insuficiente para hacer frente al gasto real del OA, motivando que los acreedores pendientes de aplicar a presupuestos experimenten un aumento interanual del 30 % hasta alcanzar los 186.030 miles de euros, lo que conlleva, a su vez, la obtención de un remanente de tesorería negativo de 172.353 miles de euros. En los últimos seis ejercicios el importe medio de los acreedores pendientes de aplicar ascendió a 151.604 miles de euros, con un incremento medio en

los últimos cinco ejercicios del 31 %, evidenciando los problemas estructurales de financiación del SES.

– A la vista de todo ello, y pese a la mayor dotación otorgada en los presupuestos de 2019, los créditos iniciales del SES no permiten la cobertura real del gasto medio realmente devengado en ejercicios anteriores, siendo necesaria la apelación sistemática para su cobertura a los sucesivos mecanismos FLA instrumentados por el Estado. Como viene reiterándose por este Tribunal en informes de fiscalización precedentes, ello supone la utilización regular de estos recursos que, en principio tienen una vocación temporal, como una fuente financiera ordinaria del presupuesto del SES, provocando un doble efecto: por una parte, la ejecución ordinaria del gasto sanitario está siendo financiada, en la medida que no es cubierta por las dotaciones presupuestarias, con deuda financiera. Por otra, considerando un comportamiento estable del nivel de ingresos de la Administración extremeña, la reducción o incluso supresión de estos mecanismos de financiación en ejercicios futuros podría comprometer la sostenibilidad financiera del SES, salvo que se detraigan recursos de otras políticas de gasto de la Administración vía dotaciones iniciales de presupuesto o, una vez aprobado el presupuesto, mediante transferencias de crédito.

Atendiendo a su naturaleza, la evolución del gasto del SES por capítulos presupuestarios, queda plasmada en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 57. EVOLUCIÓN OBLIGACIONES RECONOCIDAS SES

(miles de euros)

Capítulos presupuestarios	Ejercicio			Variación (%)	
	2017	2018	2019	17-18	18-19
1. Gastos de personal	820.088	836.440	878.546	2	5
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	387.977	463.787	452.092	20	(3)
3. Gastos financieros	5.524	4.823	1.587	(13)	(67)
4. Transferencias corrientes	337.897	343.942	347.200	2	1
6. Inversiones reales	27.984	24.300	19.341	(13)	(20)
7. Transferencias de capital	0	0	236	0	100
Total Obligaciones reconocidas	1.579.470	1.673.292	1.699.002	6	2
Variación interanual de los gastos pendientes de imputar a presupuesto	83.010	15.149	42.597		

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales del SES.

Atendiendo a la clasificación por naturaleza se deduce el escaso peso relativo de las operaciones de capital en la ejecución presupuestaria del Organismo, representando tan solo el 1,1 % del total de obligaciones reconocidas, consecuencia tanto de la reducción sistemática de sus dotaciones

iniciales (4.321 miles de euros en 2019) como del grado de ejecución alcanzado, que se limita al 56,62 %.

Por otra parte, la concentración del gasto de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto en los capítulos 2 y 4 del presupuesto del SES, motiva que su importe conjunto al cierre del ejercicio 2019 represente el 23 % de los créditos definitivos en ambos capítulos. Concretamente, la evolución por capítulos de estos acreedores en el ejercicio fiscalizado se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 58. VARIACIÓN DE LAS OPERACIONES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO DEL SES

(miles de euros)

Capítulos	Saldo inicial 01-01-2019	Cargos por imputación a presupuesto	Cargos por cancelaciones (*)	Total abonos	Saldo final 31-12-2019
Capítulo 2	116.509	107.274	48	148.870	158.057
Capítulo 4	26.924	337.123	0	338.172	27.973
Total	143.433	444.397	48	487.042	186.030

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

(*) Se incluyen entre ellos 12 miles de euros correspondientes al subconcepto 227.06, cuya anulación debió haberse realizado el ejercicio precedente.

Las obligaciones reconocidas del SES en 2019 estaban infravaloradas en 42.645 miles de euros¹⁰⁸, diferencia entre el importe de los acreedores pendientes de imputar a presupuesto y el importe imputado procedente de ejercicios anteriores por este concepto. Formando parte del saldo final de estos acreedores cabe distinguir, 27.972 miles de euros, que corresponden a gastos devengados pendientes de facturación, 17.408 miles de euros facturados pendientes de conformidad y 140.650 miles de euros correspondientes a gastos devengados facturados y con conformidad. La composición de los mismos evidencia las tensiones financieras del SES, en tanto que su existencia se debe a la falta de crédito para su imputación, no a posibles demoras en el proceso de facturación y conformidad de los mismos, propias de la gestión ordinaria.

El mantenimiento de estos acreedores sin imputar vulnera la limitación cualitativa y cuantitativa de los créditos presupuestarios, prevista en los artículos 46 y 47 de la LH. Este ajuste ha sido considerado en términos de contabilidad nacional, incrementando la necesidad de financiación computable para el cálculo del objetivo de déficit en 43 millones de euros.

Por último, en cuanto al ejercicio de origen de estos gastos pendientes de imputar, al cierre del ejercicio continuaban arrastrándose gastos procedentes de ejercicios anteriores por importes de 4.185 (del ejercicio 2016) y 2.190 miles de euros (del ejercicio 2017) a los que se añade el importe de 2.811 miles de euros procedentes de 2018 para un total de 9.186 miles de euros.

¹⁰⁸ Para la cuantificación de este importe se ha depurado de la variación neta de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto, los cargos por cancelación del saldo inicial motivados por errores en su cómputo inicial.

C) GASTOS DE PERSONAL

Los gastos imputados al capítulo 1 “Gastos de personal” del presupuesto del SES concentran el 51,71 % del total de obligaciones reconocidas en 2019, un 46,61 % del gasto sanitario real de haberse imputado la totalidad de acreedores pendientes de imputación. La evolución de estos gastos a nivel de obligaciones reconocidas, desglosada por categorías en un periodo de cuatro ejercicios, se expone a continuación.

CUADRO Nº 59. VARIACIÓN DEL GASTO DE PERSONAL DEL SES

(miles de euros)

Conceptos	Ejercicio			
	2016	2017	2018	2019
Cargos públicos y asimilados	3.368	4.162	4.350	4.350
Eventual de gabinete	154	170	171	169
Funcionarios y Estatutarios	586.571	575.508	583.872	609.725
Laborales	19.018	19.397	20.878	22.648
Incentivos al Rendimiento	51.354	54.320	57.419	59.728
Cuotas sociales	165.651	166.531	169.750	181.926
Total gasto de personal	826.116	820.088	836.440	878.546
% Variación anual	2	(0,7)	2	5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el SES.

El incremento interanual de los gastos de personal alcanzó en 2019 el 5 %, 42.106 miles de euros. Desde la vertiente de retribuciones este aumento se sustenta, principalmente, en lo previsto por el RD-L 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público que fue de un 2,25 %, hasta junio, incrementado en un 0,25 % a partir de julio.

Parte del aumento restante se explica por las retribuciones en concepto de “carrera y desarrollo profesional”, equivalente a 4,2 millones de euros, como consecuencia de la autorización por la LP para 2019 para recibir un tercio de los niveles reconocidos a cada trabajador con efectos desde 1 de enero de 2019.

Por último, tiene una incidencia significativa la variación normativa de las bases máximas de cotización en concepto de SS, motivando un incremento de gasto por este concepto (artículo 16 del presupuesto) en un 7,1 %, con un impacto presupuestario estimado de 3,9 millones de euros.

Cabe destacar el incremento del concepto 128 “retribuciones eventuales” en 11 millones de euros, un 53,8 %, compensado por la disminución de sustituciones en un 3,6 % y un aumento menos que proporcional al máximo autorizado en retribuciones básicas y complementarias. En gran medida este incremento se debe a las necesidades de la puesta en funcionamiento del Hospital Universitario de Cáceres en marzo de 2019.

Respecto al tipo de relación laboral, el mayor incremento porcentual se produce en las retribuciones de personal laboral, debido a la mayor cobertura de plazas de personal sanitario residente en

formación, 776 perceptores en 2019 frente a 726 en 2018. Las retribuciones por este concepto se incrementaron un 8,6 %, en 2,3 millones de euros.

Si bien se modera el incremento de los conceptos de incentivos al rendimiento, un 4,02 % frente al 5,7 % de 2018, el subconcepto 15001 productividad variable aumenta en un 11,67 %. Cabe significar estos aumentos, considerando las limitaciones de regulación y control que existen en relación con los incentivos al rendimiento y que son objeto de desarrollo en párrafos posteriores.

Por su parte, el importe abonado por indemnizaciones reconocidas por cese de personal se limita en el ejercicio a 15 miles de euros, en ejecución de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

Por lo que se refiere a las OEP en vigor a 31 de diciembre de 2019, cabe señalar:

- El artículo 32 de la LP para 2019 tan solo habilita la incorporación de personal que se derive de las excepciones previstas por la legislación general básica, salvo las que se deriven de OEP de ejercicios anteriores. Al respecto, el artículo 19.3.b) de la LPGE para 2018 habilita una tasa de reposición del 100 % para las plazas del personal estatutario del SNS.
- Durante el ejercicio 2017 se convocaron 1.368 plazas correspondientes a la totalidad de las previstas en las OEP de los ejercicios 2015, 2016 y 2017 en distintas categorías para el acceso a la condición de personal estatutario fijo. A 31 de diciembre de 2019 permanecían pendientes de resolver un total de 1.046 plazas.
- Por otra parte, la OEP del ejercicio 2019 incluye 511 plazas de personal estatutario, aún no convocadas al finalizar el ejercicio fiscalizado.
- A estas ofertas se suman las adicionales para la estabilización del empleo de personal estatutario del SES, publicadas el 9 de febrero de 2018 y el 22 de mayo de 2019, que contemplan 1.837 y 572 plazas, respectivamente, de las que se habían convocado a 31 de diciembre de 2019, la totalidad de las primeras, y 78 de las segundas.
- En consecuencia, a 31 de diciembre de 2019, estaban convocadas un total de 3.283 plazas, de las que 1.368 correspondían a la convocatoria de 2017 y 1.915 a las ofertas de estabilización. De ellas, quedaban pendientes de resolver 2.878 (2.062 de ellas de personal sanitario) lo que supone un 87,66 % del total convocado. Por último, las plazas resueltas a esa fecha se limitaban a 405, lo que supone un 9,44 % del total de plazas publicadas.
- A la fase de concurso en los procesos de estabilización en vigor se ha asignado un porcentaje máximo del 30 %, en línea con lo previsto por el artículo 19. Uno.6 de la LPGE para 2017 que exigía el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en los procesos de estabilización, de forma que se guarde el equilibrio entre el reconocimiento de méritos a quienes venían desempeñando de forma temporal estas plazas y la posibilidad de acceso a terceros ajenos a las mismas.

Según informa el propio organismo, el porcentaje de temporalidad estimado a 31 de diciembre de 2019, se sitúa en torno al 25,2 %, lejos del objetivo del 8 % a alcanzar a finales de 2020. La terminación de los procesos de consolidación, que afectan a un total de 2.409 plazas permitiría alcanzar en 2021 el 16,47 %. Debe señalarse que la consecución del mencionado objetivo se ve condicionado por las limitaciones en las tasas de reposición y las demoras acumuladas en la ejecución de las ofertas ordinarias de reposición, impidiendo adecuar las vacantes generadas por nuevas bajas a las plazas ofertadas.

Por Resolución de 7 de julio de 2017 de la DG del SES, se aprueba el Plan de Estabilidad del SES y se procede a la creación de plazas básicas en la plantilla orgánica de personal estatutario del OA¹⁰⁹. Como paso previo se identifican un total de 304 plazas de naturaleza estructural que venían siendo objeto de cobertura mediante contrataciones eventuales. A 31 de diciembre de 2019, había 93 trabajadores que ocupaban plazas fuera de plantilla, habiéndose acreditado la continuidad de las medidas para su proceso de adecuación. En concreto en el ejercicio fiscalizado se crearon por este proceso 24 plazas estructurales, todas ellas mediante la amortización de otras que se estiman no necesarias.

Persiste en el ejercicio fiscalizado la práctica de mantener en el tiempo situaciones laborales que, por definición, deberían tener naturaleza temporal. A 31 de diciembre de 2019 existían 540 plazas ocupadas bajo la modalidad de promoción interna temporal, de las que 392 (un 75,6 %) tenían su origen en nombramientos de más de dos años de antigüedad, 282 son anteriores a 2016 y, entre estas últimas, 66 tienen más de diez años de antigüedad. Esta situación tiene una especial incidencia en plazas de los grupos C2 y E que concentran el 83 % de las que tienen una duración superior a cuatro ejercicios. Adicionalmente, existían a dicha fecha 365 comisiones de servicios del SES con más de dos años de antigüedad.

En los sucesivos informes de control financiero permanente sobre la actividad del SES se vienen señalando las siguientes conclusiones en materia de gestión de personal, si bien como consecuencia de la aplicación del Plan de Acción al que está sometido el OA se aprecian avances en algunos aspectos:

- No pueden identificarse de forma clara e inequívoca todos los puestos de trabajo que conforman las relaciones de puestos de trabajo y la plantilla del organismo, sin que se publiquen de forma unificada las mismas para la totalidad del personal adscrito. Particularmente, las condiciones remuneratorias ligadas a los puestos del personal estatutario del organismo no se concretan de forma específica en las plantillas autorizadas ni en los nombramientos del personal. No obstante, el gestor está procediendo a implantar un procedimiento centralizado para la solicitud y modificación de las categorías retributivas.
- Ausencia de seguridad jurídica en relación con la cobertura normativa de los conceptos retributivos de productividad variable y de atención continuada. En esta línea, se han dictado nuevas Instrucciones referidas al procedimiento de reconocimiento de acción continuada, con vigencia a partir de diciembre de 2019.
- No se justifica convenientemente la procedencia y cuantificación del abono del complemento de productividad variable, ni se encuentra sometida a un procedimiento de evaluación periódica. Se ha incorporado una nueva tabla a la instrucción de nóminas según cada categoría retributiva aunque sus efectos no han podido ser constatados para el periodo de control.
- Las guardias realizadas no se encuentren respaldadas por la correspondiente autorización especialmente en los supuestos en los que se desarrollan en una unidad o escala distinta a la de pertenencia. El organismo no dispone de un sistema de registros que garantice un efectivo control de la jornada ordinaria, complementaria y/o especial desarrollada por los distintos trabajadores del

¹⁰⁹ Este Plan trata de dar respuesta a lo previsto por el artículo 9.3 del Estatuto Marco del personal estatutario, según el cual, si se producen dos o más nombramientos de carácter eventual por un periodo de doce o más meses en un periodo de dos años, se procederá al estudio de las causas que lo motivaron para valorar, si procede, la creación de una plaza estructural.

SES. Se constata un avance parcial en este ámbito al dictarse una instrucción con la actualización de la programación funcional de cada área y el procedimiento de modificación de la misma.

– Persisten múltiples actividades o programas susceptibles de compensación por complementos de productividad variable que, en algunos supuestos, no se ajustan a la naturaleza y procedimiento aplicable a este concepto retributivo. No se constatan otros avances salvo en relación con la limitación de tablas retributivas antes citadas.

D) GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS

Atendiendo a los distintos artículos que conforman el capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios” del presupuesto del SES, la evolución de las obligaciones reconocidas con cargo al mismo se presenta a continuación.

CUADRO Nº 60. EVOLUCIÓN INTERANUAL GASTOS CAPÍTULO 2 SES

(miles de euros)

Artículo	Denominación	Ejercicio		Variación (%)
		2018	2019	
20	Arrendamientos y cánones	1.999	1.841	(7,9)
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	19.359	21.529	11,2
22	Material, suministros y otros	370.387	355.956	(3,9)
23	Indemnizaciones por razón de servicio	1.795	2.203	22,7
25	Asistencia sanitaria con medios ajenos	70.247	70.563	0,4
Total		463.787	452.092	(2,5)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución presupuestaria aportados por el SES.

Las obligaciones reconocidas del capítulo 2 experimentan una caída interanual del 2,5 %, descendiendo en 11.695 miles de euros, siendo el decremento del artículo 22 “material, suministros y otros” el más significativo (3,9 % y 14.431 miles de euros). No obstante, dado que este capítulo concentra el mayor importe de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, la evolución de los mismos debe considerar el efecto neto de la variación de esos acreedores, 41.596 miles de euros en 2019 (sin considerar cancelaciones), por lo que la variación del gasto real en este capítulo asciende a 29.900 miles de euros, lo que supone un incremento del 6,44 %.

En el ejercicio fiscalizado continúa acumulándose la deuda pendiente de imputar en el concepto 225 “Tributos” y que corresponde, principalmente, a deuda en concepto de IBI con entidades locales. Durante 2019 no se había procedido a la imputación de los importes pendiente procedente de ejercicios anteriores, acumulándose al cierre del ejercicio un saldo pendiente de imputación de 11.607 miles de euros. Atendiendo al ejercicio de registro de estas deudas formando parte del saldo de acreedores pendientes de imputación, este importe se desglosa en:

- Ejercicio 2019: 2.421 miles de euros.
- Ejercicio 2018: 2.811 miles de euros.
- Ejercicio 2017: 2.190 miles de euros.

- Ejercicio 2016: 2.069 miles de euros.
- Ejercicio 2015: 2.116 miles de euros.

El principal acreedor de estas deudas es el Ayuntamiento de Badajoz (5.462 miles de euros) correspondiendo el resto a los OA de Recaudación de la Diputación de Badajoz (3.249 miles de euros) y de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación de Cáceres (2.896 miles de euros).

El importe imputado a presupuesto con cargo al concepto 225 "Tributos" del SES, se limita a un total de 75 miles de euros, por lo que no se está procediendo al cumplimiento de los Protocolos de Actuación firmados en septiembre de 2017, entre la CAEX y los respectivos OA de Cáceres y Badajoz, que preveían el reconocimiento y abono del 20 % del importe pendiente en cada uno de los cinco ejercicios en que se extendía el convenio (2017 a 2021).

Por lo que se refiere a las medidas de ahorro con incidencia en el capítulo 2 previstas en el PA en vigor, las obtenidas en 2019 se cuantifican en 1.136 miles de euros, concentradas en la adhesión al sistema de compra directa de energía (si bien sus principales efectos se prevén en 2020) y en el control del gasto en comunicaciones mediante el contrato agregado de las CCAA.

Gasto hospitalario farmacéutico

En 2019 se produjo un incremento del gasto farmacéutico hospitalario del 3,92 %, con la siguiente distribución por áreas de salud.

CUADRO Nº 61. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN FARMACIA HOSPITALARIA POR ÁREAS DE SALUD

(miles de euros)

Área de salud	2018	2019	Variación	Variación (%)
Badajoz	47.811	50.061	2.250	4,71
Cáceres	37.441	38.658	1.217	3,25
Coria	4.967	5.049	82	1,65
Don Benito	21.576	21.067	(509)	(2,36)
Mérida	23.456	25.462	2.006	8,55
Navalmoral de la Mata	4.394	4.259	(135)	(3,07)
Plasencia	17.413	18.666	1.253	7,20
Zafra	12.431	12.903	472	3,80
Total	169.489	176.125	6.636	3,92

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

Para completar el cómputo del gasto farmacéutico hospitalario, deben añadirse a los datos anteriores (circunscritos a pedidos percibidos por las diferentes áreas de salud), los importes de la compra centralizada de vacunas para programas de salud pública (4.437 miles de euros) y los correspondientes al concurso de hemoderivados del Banco de Sangre (1.337 miles de euros).

Atendiendo al criterio de gasto total devengado en concepto de farmacia hospitalaria, este ascendió en 2019 a 182.359 miles de euros¹¹⁰, con un incremento interanual del 4,5 %.

Debe considerarse al analizar este incremento el coste directamente atribuible a determinados medicamentos que han experimentado un mayor crecimiento respecto al ejercicio precedente, pertenecientes a las áreas de oncohematología, enfermedades inflamatorias, enfermedades raras, esclerosis múltiple y degeneración macular asociada a la edad. El incremento correspondiente a los mismos, concentrado en 22 medicamentos, asciende en 2019 a 12.877 miles de euros, resultando muy superior el incremento total del gasto farmacéutico hospitalario (6.636 miles de euros).

La actividad de control financiero sobre el SES plasma sus resultados en dos informes semestrales. De los correspondientes al ejercicio 2019 en relación con la adquisición y gestión de suministros, se deduce la continuidad de las siguientes incidencias, cuyas medidas correctoras se encontraban aún en su fase inicial:

- Continúa la desconexión entre el sistema de compra de farmacia FARMATOOLS y el sistema de gestión del SES (JARA), aunque se habían iniciado actuaciones dirigidas a la conexión de ambos sistemas, éstas han quedado paralizadas durante la fase más aguda de la pandemia.
- Las adquisiciones de suministros corrientes no se encontraban sustentadas en una planificación adecuada de las necesidades bajo pautas homogéneas basadas en criterios de coste-efectividad, observándose un elevado recurso a la contratación menor. En este ámbito las actuaciones dirigidas a la contratación de un servicio de logística integral para subsanar estas deficiencias están paralizadas, pendientes de decisión corporativa sin calendario establecido.

Asistencia sanitaria con medios ajenos

El artículo 25 de los presupuestos del SES recoge el gasto en asistencia sanitaria con medios ajenos, que presentaba un ligero aumento interanual del 0,4 % en 2019, por lo que mantenía un peso relativo residual del 4,2 % respecto al total de ORN del Organismo, al igual que en ejercicios precedentes.

CUADRO Nº 62. GASTO DEL SES POR PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA CON MEDIOS AJENOS (2016-2019)

(miles de euros)

Asistencia con medios ajenos por programas	2016	2017	2018	2019
Programa 212 B Atención primaria de la salud	1.675	1.717	1.730	1.746
Programa 212 C Atención especializada de la salud	72.423	71.840	68.517	68.817
Total ORN artículo 25 del SES	74.098	73.557	70.247	70.563
Total ORN del SES	1.796.639	1.579.470	1.673.292	1.699.002
Peso relativo de la asistencia con medios ajenos sobre total SES (%)	4,1	4,7	4,2	4,2

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales rendidas por el SES.

¹¹⁰ Estos gastos devengados son coincidentes con los publicados por la Central de Información Económico-Financiera de las AAPP, de acuerdo con lo previsto por el artículo 116 la Ley 14/1986, General de Sanidad y los considerados a efectos del incremento del gasto hospitalario para el cómputo del límite de gasto sanitario. A partir de diciembre de 2018, deja de computarse el efecto del gasto de los tratamientos para hepatitis C.

El servicio de traslado de enfermos concentra el 46,2 % de este gasto, 32.563 miles de euros, experimentando una ligera disminución del 0,2 % en 2019.

Se mantiene la existencia de prestaciones sanitarias que no estaban sustentadas en contratos o conciertos formalizados, por un importe conjunto de 2.405 miles de euros, que corresponden a los procedimientos de reproducción humana asistida, interrupción voluntaria del embarazo, cirugía sin sangre, programa de atención integral al médico enfermo y rehabilitación cardiaca, fundamentalmente. Asimismo, se constata la existencia de prestaciones de concepto de hemodiálisis ambulatoria en exceso sobre el gasto sustentado en los correspondientes conciertos, por importe de 1.365 miles de euros. Pese ello, se han reducido las prestaciones no concertadas, en tanto que en el ejercicio precedente alcanzaron los 4.180 miles de euros.

Por otra parte, una parte considerable de estas prestaciones son objeto de prórrogas sucesivas por razones de interés público, sin que se tramitaran en 2019 nuevos contratos que evitaran las mismas. Entre ellas, las prestaciones por terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación, que son prorrogadas desde el 1 de noviembre de 2017 hasta el inicio de ejecución de un nuevo contrato, sin que a 31 de diciembre de 2019 se hubiese iniciado su licitación. Estas últimas prestaciones, concentran un importe conjunto de obligaciones de 6.666 miles de euros en 2019. Además, son objeto de prórrogas sucesivas por razones de interés público las prestaciones amparadas por el contrato "Procedimientos Quirúrgicos PARACELSO 2010", con cargo al que se imputan obligaciones por 4.993 miles de euros en 2019, y las sustentadas en el contrato GALENO (para la realización de pruebas diagnósticas y terapéuticas), prorrogado sucesivamente desde 2009, que generaron prestaciones por 3.553 miles de euros en 2019. Para la preparación de los mencionados contratos se han constituido las correspondientes comisiones técnicas con el cometido de la elaboración de un nuevo pliego de prescripciones técnicas, procediendo previamente a la realización de estudios comparativos con el objeto de armonizar el correspondiente tratamiento contractual con el llevado a cabo en otras CCAA.

Por último, los contratos que sustentan la hemodiálisis ambulatoria, distribuidos en diferentes lotes con origen en los ejercicios 2005 y 2009, han sido objeto de sucesivas prórrogas por interés público, estando prevista su licitación ya en 2021.

El control sobre la adecuación de las prestaciones recibidas en ejecución de estos conciertos se limita, como en ejercicios precedentes, al realizado en los actos de recepción de los correspondientes servicios, de acuerdo con las condiciones estipuladas en las cláusulas administrativas particulares. El 27 de diciembre de 2018 entró en vigor la Ley 13/2018, de 26 de diciembre de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario de Extremadura. En su artículo 15 establece un régimen de supervisión periódica, obligando a la emisión, al menos, de una evaluación final. Pese a ello, no se ha acreditado la realización de ninguna evaluación sobre los centros concertados en el ámbito sanitario durante el ejercicio fiscalizado.

E) GASTOS FINANCIEROS

Los gastos financieros tienen un peso relativo de tan solo el 0,1 % sobre el total de obligaciones reconocidas del OA (1.587 miles de euros) y corresponden principalmente (un 98 %) a intereses de demora. En 2019 se confirma la tendencia de reducción de los mismos, siendo inferiores en un 67 % a los generados en 2018. El análisis de la relación de los intereses con la deuda comercial en materia sanitaria se desarrolla en el epígrafe II.8.2. de este Informe.

F) GASTOS POR TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES. RECETAS FARMACÉUTICAS

Las obligaciones reconocidas por transferencias y subvenciones con cargo al presupuesto de 2019 del SES ascendieron a 347.436 miles de euros, con un crecimiento interanual del 1 %, menos que proporcional al de las obligaciones conjuntas del SES que se incrementaron en un 2 %. La práctica totalidad de este importe se corresponde con el gasto sanitario por dispensación de recetas médicas, cuya evolución interanual se presenta a continuación.

CUADRO Nº 63. EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL GASTO POR RECETAS

	Ejercicio		Variación interanual (%)
	2018	2019	
Nº de recetas	26.835.766	27.481.353	2,41
Gasto por recetas (miles de euros)	333.646	338.189	1,36
Gasto medio por receta (euros)	12,43	12,31	(0,97)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

El incremento interanual del gasto por recetas¹¹¹, un 1,36 % tiene su origen en el mayor número de recetas dispensadas, pese a la contención del coste medio de las mismas. La tendencia creciente de este gasto se encuentra condicionada por el envejecimiento progresivo de la población y la cronicidad de los tratamientos, así, a título de ejemplo, el gasto por nutrición enteral dispensado por receta se incrementó en un 4,98 % en 2019.

Además, la incidencia de la efectividad de la interoperabilidad de las recetas afecta a un número creciente de recetas, manteniéndose desde 2016 un diferencial positivo entre el número de recetas de otras CCAA dispensadas en Extremadura y el número de recetas de Extremadura dispensadas en otras CCAA, que en 2019 experimentó un incremento del 247 %, alcanzando estas últimas un número de 494.029 recetas.

Durante el ejercicio 2019, entre las medidas de control de gasto, se impulsaron las correspondientes al fomento de la prescripción por principio activo y biosimilares ya iniciadas en 2018:

- Inclusión de indicadores de prescripción por principio activo en los objetivos del Contrato de Gestión y en los objetivos de calidad de la prescripción.
- Implantación de la herramienta de ayuda a la prescripción por principio activo.
- Constitución de un grupo de trabajo multidisciplinar para el fomento de la utilización de biosimilares.

Como consecuencia de ello, en el periodo fiscalizado se da una evolución positiva de la prescripción tanto por principio activo (que se incrementa en un 9,27 %), como de biosimilares (que aumenta en un 196,51 %). No obstante, el impacto sobre el total de recetas se limita, fundamentalmente, a la prescripción por principio activo que alcanzó las 9.595.246 recetas, en tanto que la prescripción por

¹¹¹ A efectos del cómputo de límite de gasto del artículo 114 de la Ley General de Sanidad, se toma gasto devengado, que en el caso de productos farmacéuticos por recetas médicas u orden de dispensación ascendió a 337.125 de euros (con un incremento del 0,38 %).

biosimilares pese a su incremento afectó a tan solo 133.888 recetas en 2019, un 0,5 % del total, por lo que tiene una incidencia aun residual en el sistema.

El 12 de septiembre de 2018 se firma un nuevo Concierto entre la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, el SES y el Consejo de Colegios Profesionales de Farmacéuticos de Extremadura, por el que se fijan las condiciones para la ejecución de la prestación farmacéutica a través de oficinas de farmacia y acuerdos de otras prestaciones. Este concierto prevé un periodo transitorio de implantación de cuatro meses, que no obstante, se ha evidenciado insuficiente para la total implantación de los cambios en procedimientos de trabajo y sistemas informáticos que conllevan. Asimismo, regula los órganos de seguimiento e interpretación del mismo, previendo la existencia de una Comisión Central (con régimen de reunión anual) y de dos Comisiones provinciales, estas últimas sometidas a un régimen de reunión mínimo trimestral. Se han acreditado mediante las correspondientes actas las reuniones de las Comisiones provinciales de los tres primeros trimestres del ejercicio 2019, no así las correspondientes al último trimestre de las provinciales, ni la preceptiva reunión anual de la Comisión central.

G) SOSTENIBILIDAD DEL GASTO FARMACÉUTICO

El título VII de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, tras la modificación operada en virtud de la LO 6/2015, de 12 de junio regula la transparencia y sostenibilidad del gasto sanitario, estableciendo para las CCAA la obligación de remisión periódica al actual MINHAC de la información correspondiente al gasto farmacéutico hospitalario, gasto en productos farmacéuticos y sanitarios (con y sin recetas médicas u orden de dispensación) y el gasto en inversiones reales en el ámbito sanitario, así como las medidas (y grado de avance) para mejorar la eficiencia y sostenibilidad del sistema sanitario.

Además, el artículo 113 de la citada Ley crea un Instrumento de Apoyo a la Sostenibilidad del Gasto farmacéutico y Sanitario de las CCAA, de adhesión voluntaria. No obstante, como en ejercicios precedentes el programa para la aplicación del compartimento FLA 2019 exige la adhesión a este Instrumento entre las condiciones de aplicación, que en el caso de la CAEX se llevó a cabo mediante la adhesión genérica a los compromisos del programa, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de marzo de 2019.

Asimismo, en virtud de su artículo 114, una vez producida la adhesión la variación interanual a ejercicio cerrado del gasto farmacéutico, tanto hospitalario como en productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas u orden de dispensación, no puede ser superior a la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española previsto en el artículo 12.3 de la LOEPSF.

Según la información publicada por el MINHAC sobre los indicadores que sirven de cómputo para el cumplimiento de la variación interanual prevista en el mencionado artículo 114, la tasa de variación interanual del gasto farmacéutico y sanitario extremeño devengado alcanzó en 2019 el 2,7 % del PIB, coincidente con la tasa de referencia de crecimiento del PIB¹¹².

¹¹² Conforme al artículo 115 de la Ley 14/1986 la superación del límite previsto por el artículo 114 conllevaría que: la Comunidad no podría aprobar la cartera de servicios complementaria y no podría prestar servicios distintos de la cartera común del SNS; el acceso de la Comunidad a los recursos económicos que en materia sanitaria se realice por la AGE, estaría sujeto al informe previsto en el artículo 20.3 de la LO 2/2012, de 27 de abril; por último, la CAEX debería aplicar las medidas de mejora de la eficiencia y sostenibilidad del sistema sanitario que sean acordadas por la CDGAE. Las únicas medidas que constan publicadas en la Central de Información del MINHAC, son las referidas al Protocolo entre la AGE y Farmaindustria y sus sucesivas prórrogas. Desde el SES se informa de la inexistencia de recepción de comunicación alguna sobre el cumplimiento de este límite.

El desglose de este incremento por tipo de gasto devengado neto y la tasa de variación interanual de la CAEX (publicados por el MINHAC) y coherentes con los datos aportados por el SES, se refleja en el siguiente cuadro, que evidencia la contención del gasto por recetas médicas, frente al resto de componentes.

CUADRO Nº 64. GASTO FARMACÉUTICO Y SANITARIO DEVENGADO 2019

(miles de euros)

		Gasto farmacéutico hospitalario	Gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por recetas médicas u orden de dispensación	Gasto en productos sanitarios sin recetas médicas u orden de dispensación	Total Gasto en productos farmacéuticos y sanitarios
Gasto neto	devengado	182.359	340.642	128.333	651.333
Tasa interanual (%)	variación	4,5	1,4	3,8	2,7

Fuente: Serie gasto farmacéutico y sanitario (MINHAC).

El PA de Extremadura correspondiente al ejercicio 2019, recoge los compromisos que constan en el programa de adhesión al FLA 2019, desarrollando los mismos en su apartado 5.2 “Otros compromisos”, entre ellos, los relacionados con la sostenibilidad y gestión sanitarias. Como se ha señalado en el epígrafe II.8.2. del presente Informe, no se ha acreditado un procedimiento sistemático de seguimiento de cumplimiento de las condiciones previstas en el PA. No obstante, del análisis realizado sobre los compromisos asumidos que tengan relación con el gasto o información sanitaria, se ha acreditado el cumplimiento de la mayor parte de los mismos, con las siguientes matizaciones (atendiendo a la numeración de las condiciones previstas en el PA):

- Compromisos 7 y 43 del plan (adhesión a acuerdos marco que pueda desarrollar el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y sistemas de contratación centralizada): en 2019 se producen nuevas adhesiones a Acuerdos Marco suscritos del Estado (fundamentalmente suministros de diferentes vacunas y suministro de medicamentos de coagulación recombinante), manteniéndose en vigor tres Acuerdos Marco de suministro de medicamentos y reactivos concertados por el propio SES.
- Compromisos 8, 13 y 46 (adhesión al convenio con Farmaindustria y de otras medidas adoptadas para garantizar la sostenibilidad del SNS): la CAEX asume el compromiso de no aprobar una cartera de servicios complementaria y suscribió el 21 de diciembre de 2018 la prórroga de la adhesión al convenio firmado entre la AGE y Farmaindustria firmado el 29 de diciembre de 2016, en vigor en el ejercicio fiscalizado, que no fue publicada en el DOE hasta el 12 de febrero de 2020. Salvo lo indicado, la CAEX no tiene constancia de la adopción de otras medidas para la mejora de la sostenibilidad financiera del sistema sanitario que hayan sido acordadas en el seno de la CDGAE. Las únicas medidas que constan publicadas en la Central de Información del MINHAC, son las referidas al Protocolo entre la AGE y Farmaindustria y sus sucesivas prórrogas.
- Compromiso 47 (adhesión al convenio marco para el desarrollo del programa de salud y bienestar social de la agenda digital de España): fue objeto de cumplimiento con la firma del correspondiente convenio en octubre de 2014.

– Por el contrario, a 31 de diciembre de 2019 no se había habilitado el cumplimiento del compromiso 38 “habilitación del acceso y consulta de la información sanitaria mediante el Punto de Acceso de la Administración General del Estado” y se había producido el cumplimiento solo parcial de la comunicación electrónica de nacimientos (compromiso 35), al no estar implantada o, solo parcialmente, en tres áreas sanitarias.

H) CALIDAD DEL SERVICIO

Listas de espera

El artículo 4 de la Ley 1/2005, de 24 de junio, de tiempos de respuesta en la atención sanitaria especializada del sistema sanitario público de Extremadura, establece los plazos máximos de respuesta en relación con los pacientes que requieran atención sanitaria especializada, de carácter programado y no urgente: 180 días naturales en el caso de intervenciones quirúrgicas, 60 días naturales para acceso a primeras consultas externas y 30 días naturales para la realización de pruebas diagnósticas terapéuticas.

La evolución temporal de las listas de espera en el ámbito de la CAEX, de acuerdo con los datos proporcionados por el SES, distinguiendo número de pacientes y días de espera, responde al siguiente desglose por ejercicios.

CUADRO Nº 65. PACIENTES EN ESPERA Y TIEMPO MEDIO EN LA CAEX

	2016	2017	2018	2019
Número de pacientes en espera para consultas externas	58.497	55.626	48.067	43.385
Tiempo medio de espera para consultas externas (días)	69	74	68	79
Número de pacientes en espera para intervenciones quirúrgicas	22.905	21.863	21.377	22.602
Tiempo medio de espera para intervenciones quirúrgicas de los pacientes (días)	134	146	118	125
Número de pacientes en espera para pruebas diagnósticas	23.756	19.558	22.197	17.226
Tiempo medio de espera para pruebas diagnósticas de los pacientes (días)	(*)	(*)	(*)	(*)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

(*) Para las pruebas diagnósticas, no se ha obtenido un tiempo medio global debiendo acudir al consignado en cada una de las correspondientes pruebas.

Como en ejercicios precedentes, en 2019 se produce la superación de los plazos legales y, en términos generales, para las pruebas diagnósticas terapéuticas. Pese a ello, a 31 de diciembre de 2019 se había reducido el número de pacientes en espera tanto para consultas externas como para

pruebas diagnósticas en un 9,7 % y en un 22,4 % respectivamente, incrementándose en un 5,7 % el número de pacientes en espera para intervenciones quirúrgicas.

Con objeto de analizar de forma comparativa los principales parámetros respecto a la gestión de listas de espera en la CAEX, se exponen a continuación los obtenidos en 2019 en comparación con la media de las CCAA, conforme consta en los datos publicados por el Sistema de Información sobre listas de espera en el SNS¹¹³.

CUADRO Nº 66. PARÁMETROS DE LISTAS DE ESPERA QUIRÚRGICA Y PARA CONSULTAS EN 2019

	CAEX	Media Sistemas Salud CCAA
Tasa de pacientes en espera quirúrgica por 1.000 habitantes (%)	22	15,5
Tiempos medios de espera quirúrgica (días)	125	121
Porcentaje de pacientes con más de seis meses de espera quirúrgica (%)	25,1	19,9
Tasas de pacientes en espera para consultas por 1.000 habitantes (%)	42,1	63,7
Tiempo medio de espera para consultas (días)	79	88
Porcentaje de pacientes con más de 60 días de espera para consultas (%)	17	49,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Sistema de Información sobre listas de espera en el SNS.

A 31 de diciembre de 2019, la tasa de pacientes y tiempos medios de espera quirúrgica general en Extremadura estaban por encima de la media nacional. Especialmente significativa son las desviaciones respecto a oftalmología, cirugía cardíaca y angiología y cirugía vascular, en la que los tiempos medios superaban en más de un 30 % los tiempos de espera de la media nacional para esas cirugías y, en menor medida, traumatología, con una desviación del 17 % (23 días adicionales de espera respecto a la media nacional).

Por el contrario, los estándares de espera para consultas son significativamente inferiores a la referida media nacional. A pesar de ello, es de destacar el retraso en las consultas de dermatología y, sobre todo, ginecología donde se superan las medias nacionales en un 28 % y 75 %, respectivamente.

La CAEX ha acreditado la adopción de medidas dirigidas al control y reducción de las listas de espera, estando en vigor en el ejercicio fiscalizado el II Plan Operativo Integral de Listas de Espera aprobado en enero de 2018 que presenta cuatro grandes líneas de actuación: mantener las estructuras centralizadas para el análisis y control de las listas de espera y crear otras en las áreas de salud, racionalizar la demanda de prestaciones asistenciales, mejorar la productividad de los

¹¹³ Los referidos datos se calculan en base a los parámetros previstos por el RD 605/2003, de 23 de mayo, por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre listas de espera en el SNS.

diferentes niveles de actividad del SES y establecer medidas que permitan la autorregulación de las listas de espera.

Entre las acciones previstas en el citado plan, destaca el impacto del “Plan Interconsulta online” que ha permitido la realización de un total 87.841 e-consultas durante 2019 (primer año de implantación), de las que el 9,2 % (8.077) fueron resueltas sin necesidad de que el paciente acudiera a una consulta presencial hospitalaria. Ello supuso reducir el número de primeras consultas hospitalarias presenciales en un 1,4 %, si bien hay que tener en cuenta que la incorporación al plan de las distintas áreas de salud y sus especialidades ha ido produciéndose de manera progresiva durante 2019.

Por el contrario, no se ha constituido el equipo quirúrgico multidisciplinar itinerante (acción 3.4) ni el Fondo de Contingencia de la DG de Asistencia Sanitaria para dar salida a problemas no resueltos de listas de espera quirúrgicas, de consultas o de pruebas (acción 3.6). En su lugar, para intentar mejorar los datos de la lista de espera de quirúrgica se adoptaron las siguientes medidas:

- 11.274 intervenciones fuera de la jornada laboral prevista.
- Un aumento del 1,9 % de las derivaciones a centros concertados a través del Programa Paracelso.
- 81 derivaciones al hospital de Mérida desde otras áreas.

En cualquier caso, la evolución de las listas de espera en 2019 respecto al ejercicio anterior, evidencia la insuficiencia de estas medidas y la necesidad de potenciar aquellas más efectivas.

Gestión de sugerencias y reclamaciones

Por Decreto 4/2003, de 14 de enero, se regula la estructura, régimen jurídico y funcionamiento del Defensor de los Usuarios del Sistema Sanitario Público de Extremadura, asignándole entre sus funciones la tramitación de reclamaciones y sugerencias (las gestionadas directamente por este órgano y las no resueltas en un plazo de dos meses por el servicio de atención al ciudadano), así como la formulación de una memoria anual con las propuestas de mejora de funcionamiento de los servicios de atención al ciudadano.

La Oficina de la Defensora de los Usuarios del Sistema Sanitario Público de Extremadura tramitó 2.774 expedientes en 2019, de los cuales 1.481 correspondieron a solicitudes de aplicación de la Ley 1/2005 y 1.293 a reclamaciones y sugerencias, las cuales se incrementaron un 6 % respecto a 2018. La motivación de estas reclamaciones se concentró, principalmente, en la disconformidad por las listas de espera y citaciones, 932 reclamaciones (un 72 % del total), así como por la disconformidad con la atención personal y/o asistencial con 157 expedientes y, en tercer lugar, por la disconformidad con la organización y normas, con 107 casos.

Atendiendo a su distribución territorial, el Área de Salud de Mérida es la que presenta un mayor número de reclamaciones, en cifras absolutas y ajustadas a población, concentrando un 27 % del total de reclamaciones de los usuarios del sistema, pese a que se ha constatado una reducción del 42 % frente a las correspondientes a 2018. No obstante, las áreas de salud más demandadas por incumplimiento de plazos son Cáceres y Plasencia.

El 99,8 % de los expedientes, con la mediación de la Oficina de la Defensora de Usuarios del Sistema, finalizó con el acuerdo entre los usuarios y el SES, tan solo en dos ocasiones fue necesaria

la adopción de resoluciones con recomendaciones específicas y propuestas de adopción de medidas a subsanar.

Percepción de la calidad del servicio de atención primaria por los usuarios

En el siguiente cuadro se muestra, de acuerdo con los datos ofrecidos en los estudios 8817, 8818 y 8819 del Centro de Investigaciones Sociológicas (Barómetros Sanitarios 2017, 2018 y 2019), la opinión de los ciudadanos sobre la atención recibida en las consultas del médico de cabecera (o de familia) de la sanidad pública de la CAEX.

CUADRO Nº 67. OPINIÓN DEL USUARIO DE ATENCIÓN PRIMARIA

(en porcentaje)

	2017	2018	2019
Buena / muy buena	87,8	86,7	90,8
Regular / mala	12,2	13,3	9,2
Muy mala	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

Se confirma así, en 2019, la tendencia positiva en la percepción positiva por parte de los usuarios, al tiempo que mantiene, como en el ejercicio anterior, el porcentaje más reducido de percepción negativa (mala/muy mala) del conjunto de CCAA.

II.8.6. Prestación del servicio de atención residencial a personas mayores

A) INTRODUCCIÓN

Las competencias en materia de asistencia social están transferidas a las CCAA en virtud del artículo 148 de la Constitución Española. En el ámbito de la CAEX estas competencias se enmarcan en el artículo 9.1.27 del EA de Extremadura, en particular, la promoción y protección de los mayores y la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por cualquier tipo de discapacidad, dependencia o cualesquiera otras circunstancias determinantes de exclusión social.

El marco regulatorio de la prestación de servicios sociales en la CAEX se establece por la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura (LSS) que entre otros aspectos regula la organización, principios y régimen de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Extremadura. En la Administración extremeña las competencias en materia de servicios sociales corresponden a la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, al que se encuentra adscrito el ente público SEPAD con competencias en materia de dependencia y desarrollo y coordinación de la atención a políticas sociales de personas con discapacidad y mayores.

Con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia se reguló un sistema de asistencia social para personas dependientes en el que se estableció el acceso de las personas dependientes a plazas públicas o concertadas en residencias, en régimen de copago en función de la renta y grado

de dependencia, y a ayudas económicas para poder sufragar parte de una plaza privada cuando no se puede acceder a las anteriores.

En este apartado se analizan los mecanismos de planificación aplicados en el periodo fiscalizado por la CAEX en la gestión del servicio de atención residencial a personas mayores, la dotación de plazas existentes, su tasa de cobertura en función de la población de tercera edad, la evolución de las listas de espera y las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por la citada Consejería.

B) MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN

Como paso previo a la planificación estratégica, la LSS prevé el desarrollo de dos instrumentos fundamentales para definir el régimen de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Extremadura, el catálogo de servicios sociales (como instrumento que determina y define el conjunto de prestaciones ofrecidas por el sistema) y el mapa de servicios sociales (que delimita territorialmente las prestaciones a realizar por cada nivel de atención asistencial). Pese a que las normas reglamentarias que regularan ambos instrumentos de gestión, en virtud de la DF primera de la Ley, debían aprobarse en el plazo de un año desde su entrada en vigor (veinte días de su publicación realizada el 14 de abril de 2015), a 31 de diciembre de 2019 no se había procedido a la aprobación de las mismas¹¹⁴.

No obstante, respecto al servicio asistencial de personas mayores, el artículo 4 del Reglamento de autorización, acreditación y registro de centros de atención a personas mayores de la CAEX, aprobado por el Decreto 298/2015, de 20 de noviembre, sí define un catálogo de servicios a personas mayores comprendidos en su ámbito de aplicación.

El artículo 13 de la LSS prevé la elaboración de un plan estratégico de servicios sociales como instrumento para la planificación y coordinación de los servicios sociales de la CAEX, con una duración quinquenal y sometido a una evaluación bianual mediante la emisión del correspondiente informe. El mencionado plan estratégico conlleva la realización de un diagnóstico de las necesidades que deben atenderse con los servicios sociales y su previsible evolución, objetivos y acciones para alcanzarlas, previendo su calendarización y la financiación necesaria para el mantenimiento de los servicios. Para su aprobación mediante Decreto, la DF primera de la ley establece un plazo de dos años concluido en mayo de 2017. Pese a ello, hasta el 8 de febrero de 2019 no se creó un grupo de trabajo para el diseño y elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales, reuniéndose posteriormente el 26 de febrero y el 26 de marzo de 2019, habiéndose acreditado la elaboración de un borrador del Plan Estratégico de Servicios Sociales que responde al estudio de necesidades y metas para atenderlas, si bien aún no había sido aprobado a 31 de diciembre de 2020.

Ante la ausencia de elaboración del mencionado plan no se han desarrollado planes sectoriales ni territoriales, si bien en el ámbito de la tercera edad se presentó, ya en diciembre de 2020, el I Plan intergeneracional de Extremadura que recoge distintas líneas de acción en materia de servicios sociales dirigidos a este sector de población.

¹¹⁴ Las limitaciones que suponen la ausencia de desarrollo de ambos instrumentos en relación con la determinación de las transferencias realizadas a las entidades locales para la prestación del servicio de información, valoración y orientación de los Servicios Sociales de atención social básica de la CAEX, ya fueron puestas de manifiesto en el Informe de fiscalización de la CAEX. Ejercicio 2017 (subepígrafe II.8.7.F).

C) DOTACIÓN DE PLAZAS EN CENTROS RESIDENCIALES

Se presenta a continuación la distribución de centros residenciales de atención a personas mayores, en el ámbito de la CAEX, en función de titularidad, tipo de gestión y número de plazas disponibles.

CUADRO Nº 68. CENTROS RESIDENCIALES Y PLAZAS DE LA CAEX A 31 DE DICIEMBRE DE 2019

(en número)

Tipo centros residenciales	Nº de centros	Nº de Plazas		
		Públicas	Privadas	Total
Centros residenciales gestionados directamente por la CAEX (SEPAD)	21	2.211	0	2.211
Centros residenciales de titularidad SEPAD de gestión directa por las entidades locales	8	520	0	520
Centros residenciales de la CAEX gestionadas por el sector privado	1	48	0	48
Centros residenciales de entidades locales con gestión privada	193	5.662	0	5.662
Centros residenciales privados con plazas concertadas	26	0	3.042	3.042
Centros residenciales privados sin financiación de plazas por sector público autonómico (*)	56	0	3.403	3.403
Total	305	8.441	6.445	14.886

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales

(*) Las plazas acreditadas en estos centros, en las que parte del precio cobrado al residente es sufragado por la Administración, mediante la prestación económica vinculada, fueron un total de 3.101 en 2019.

Deben considerarse, asimismo, los pisos tutelados, residencias con quince o menos plazas para autónomos que se encuadran entre los centros residenciales de titularidad local y gestión privada (diecisiete centros) y entre los centros privados sin financiación pública (tres centros).

Conforme a los datos aportados, las 14.886 plazas en centros residenciales se distribuyen en 8.441 plazas públicas (un 56,7 %), 3.042 plazas concertadas (un 20,43 %) y 3.403 plazas privadas. Entre estas últimas cuentan con financiación pública mediante la prestación económica vinculada, 3.101, un 20,8 % sobre el total.

Por otra parte, el peso relativo de los centros residenciales de titularidad pública alcanza un 73,1 %, sobre el total, y entre los mismos los de titularidad local suponen un 86,5 %. En cuanto al régimen de gestión, predominan los centros de titularidad local y gestión privada (un 63,3 %), limitándose la gestión directa por entidades públicas al 9,5 %.

El envejecimiento de la población en los países de la UE constituye uno de los principales retos de la sostenibilidad social y económica a largo plazo, y queda reflejado tanto en la evolución del número de personas mayores (más de 65 años), como en la proporción que estos representan sobre la población total. Para hacer frente al mismo, la Organización Mundial de la Salud recomienda el mantenimiento de cinco plazas por cada 100 personas mayores de 64 años para cubrir la demanda

de residencias para la tercera edad. En el caso de la CAEX, la correspondiente ratio de cobertura de plazas en la CAEX se situaba en 2019 en el 6,81 %¹¹⁵.

Por lo que se refiere al coste presupuestario asumido por la CAEX para la financiación de estas prestaciones, ascendió en 2019 a un total de 70.211 miles de euros, siendo su distribución, en función del tipo de centro o prestación: 21.288 miles de euros destinados a plazas concertadas en residencias privadas, 13.909 miles de euros correspondientes a residencias de titularidad de entidades locales con gestión privada, 7.358 miles de euros a residencias del SEPAD con gestión directa por parte de las entidades locales, 452 miles de euros para los centros del SEPAD con gestión privada, 16.309 miles de euros para la financiación de los centros gestionados directamente por la CAEX y 10.895 miles de euros destinados a la prestación económica vinculada.

En cuanto al rango de precios vigentes para las plazas concertadas privadas, cabe distinguir para las sociosanitarias un rango desde los 45 euros/día a los 63,19 euros/día dependiendo del grado de dependencia o severidad y 38,84 euros para personas en bajo grado de dependencia y baja intensidad de cuidados de enfermería. El rango de los precios de plaza pública concertada ha variado desde un mínimo de 50,96 euros/día a 78,13 euros/día en función del grado de dependencia o severidad.

D) EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA

Atendiendo a la evolución de las listas de espera para el acceso a plazas públicas en centros residenciales de la CAEX, en un periodo de cinco ejercicios, puede contemplarse una tendencia creciente de ingresos, y por tanto una reducción del número de personas en espera en el periodo 2016-2019 (en un 11 %), que se invierte en 2020, por efecto de la situación excepcional derivada de la pandemia por COVID-19. Esta situación motivó tanto la suspensión de nuevos ingresos como la obligación de los centros de mantener plazas libres para disponer en caso de necesidad de asilamiento. A continuación, se presenta el desglose de la mencionada evolución.

CUADRO Nº 69. LISTA DE ESPERA DE PLAZAS PÚBLICAS EN CENTROS RESIDENCIALES DE LA CAEX 2016-2020

(en número)

Ejercicio	2016	2017	2018	2019	2020
Personas en lista de espera al finalizar el ejercicio	1.535	1.448	1.399	1.365	1.778
Ingresos realizados	649	714	715	761	520

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el SEPAD

El procedimiento de constitución, inclusión y gestión de las listas de espera e ingresos en plazas públicas para dar respuesta a la demanda asistencial es el establecido por el Decreto 88/1996, de 4 de junio, por el que se regula el régimen de acceso a los centros residenciales dependientes de la Consejería de Bienestar Social para personas mayores. En el mismo se establece la

¹¹⁵ Dato proporcionado por el SEPAD. A efectos comparativos atendiendo al último informe publicado por el IMSERSO en el informe "Servicios Sociales dirigidos a personas mayores en España" relativo a datos a 31 de diciembre de 2019, la ratio de cobertura de Extremadura ascendía al 6,65 %, situándose como la más elevada entre las CCAA y Ciudades Autónomas cuya media se situaba en el 4,33 %.

documentación a presentar, junto con el procedimiento de valoración y los baremos para ello. Las correspondientes listas de espera se ordenan en función de la puntuación otorgada y se actualizan cada dos meses. Asimismo, se prevé un procedimiento especial para casos de declaración de urgencia especial, una vez acreditada por los servicios sociales.

En los casos de acceso a servicios de atención sociosanitaria existe un procedimiento específico para la gestión de las correspondientes listas de espera regulado por los decretos 7/2006, de 10 de enero (para las de modalidad Tipo 2) y 131/2006, de 11 de julio (Tipo 3), con intervención en este caso de las Comisiones de Coordinación Sociosanitaria.

El subepígrafe II.8.3.G) del presente Informe expone los resultados obtenidos de la revisión de las subvenciones otorgadas a entidades locales para la construcción y ampliación de centros residenciales, que tiene por objeto principal la dotación de nuevas plazas, lo que permitiría reducir las listas de espera.

E) INSPECCIÓN Y CONTROL DE LOS CENTROS RESIDENCIALES

La inspección de servicios sociales especializados en servicios dirigidos al colectivo de personas mayores recae en la Unidad de Gestión de control de la Actividad Asistencial. No existe en el ámbito de la CAEX un servicio de inspección específico, de forma que estas funciones están encomendadas a una jefatura de sección de Inspección y Calidad adscrita a esta Unidad cuya función principal es el registro, autorización, inspección, control y evaluación de los centros y servicios de atención a personas mayores. Esta unidad cuenta con una dotación de diez efectivos (siete técnicos y tres administrativos), sin que en la correspondiente relación de puestos de trabajo figuren como inspectores¹¹⁶. Durante el ejercicio 2019 la actividad de esta Unidad se concreta en la tramitación y realización de: 23 autorizaciones, 32 acreditaciones, 113 denuncias, 36 visitas y 240 visados. No obstante, no se ha desarrollado en el ámbito de la CAEX un plan de actuaciones de inspección en materia de servicios sociales, ni específico en relación con los centros residenciales de personas mayores.

Se ha recabado información sobre las sanciones incoadas en los ejercicios 2019 y 2020 como resultado de las actuaciones inspectoras, resultando que se ha sancionado a cinco centros residenciales por la comisión de infracciones tipificadas en los artículos 65 a 67 de la LSS, imponiendo sanciones por un importe conjunto de 35 miles de euros. Todos los centros referidos habían incurrido en algún caso de infracción grave de los definidos en el artículo 66 de la LSS.

Por lo que se refiere al control de calidad, el artículo 46 de la LSS prevé el desarrollo reglamentario de los criterios o estándares de calidad por los que deben regirse las prestaciones de servicios sociales “con el objeto de garantizar las condiciones adecuadas de su dispensación y funcionamiento y para promover que los servicios sociales mejoren e innoven de forma continuada y permanente”. Por su parte, el artículo 47 extiende la aplicación de los criterios de calidad a la totalidad de entidades prestadoras de servicios sociales, sean públicas o privadas. Pese a ello, en el ámbito de la CAEX no se ha procedido al desarrollo reglamentario de la definición y desarrollo de los referidos estándares de calidad en el ámbito de la asistencia a personas mayores. Tampoco se han desarrollado programas ni protocolos específicos relacionados con la normalización y estandarización de la prestación del servicio de atención residencial a personas mayores.

Sin perjuicio de lo anterior, sí se ha verificado la exigencia de criterios y requisitos básicos que son definidos por el Decreto 298/2015, de 20 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de

¹¹⁶ Al respecto, el artículo 56 de la LSS prevé que la inspección habrá de ser ejercida por funcionarios que ocupen puestos de trabajo que comporten el ejercicio de dichas funciones.

autorización, acreditación y registro de centros de atención a personas mayores de la CAEX, en cuyo artículo 8 define los requisitos mínimos a cumplir por los centros y en su artículo 19 los requisitos y condiciones necesarias para su acreditación. En consecuencia, se garantiza la homogeneidad de las prestaciones en relación con aspectos referidos a: condiciones exteriores e interiores de los inmuebles, condiciones de las instalaciones (agua, electricidad, teléfonos, prevención de incendios), tipos y condiciones de dependencias generales y requisitos y condiciones generales (libro de reclamaciones, tablón de anuncios, organización higiénico-sanitaria, documentación reguladora del servicio etc.).

II.8.7. El sistema educativo en la CA

El artículo 10.1.4 del EA de Extremadura atribuye a la CA la competencia en educación y enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, además del régimen, organización y control de los centros educativos, del personal docente, de las materias de interés regional, de las actividades complementarias y de las becas con fondos propios.

En virtud de la asunción de competencias educativas transferidas mediante el RD 1801/1999, de 26 de noviembre, fueron traspasados a Extremadura las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria. Durante el ejercicio fiscalizado las competencias en esta materia son ejercidas por la Consejería de Educación y Empleo, que conforme al Decreto 16/2019, de 1 de julio, mantiene su denominación anterior y ejerce las mismas competencias que venía ejerciendo (política educativa y formación, en materia de trabajo y políticas de empleo), a excepción de la política universitaria que se atribuye a la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital.

Tras el dictado de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), la CA procedió a aprobar la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura (LEE). Según el artículo 3 de la LOE el sistema educativo se organiza en etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza. La educación primaria y la educación secundaria obligatoria (ESO) constituyen la educación básica, obligatoria y gratuita para todas las personas. Se presenta a continuación la evolución por cursos del número de alumnos y centros públicos, privados concertados y privados, en que se distribuye la educación básica en el ámbito de la CAEX.

CUADRO Nº 70. CENTROS Y ALUMNOS EN EDUCACIÓN BÁSICA

(en número)

Curso Educación	2017/18		2018/19		2019/20	
	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos
Pública	540	83.285	541	82.638	540	81.445
Concertada	61	23.711	60	23.442	61	23.079
Privada	3	572	3	565	4	553

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la Consejería de Educación y Empleo.

Según consta en el mapa de indicadores de educación elaborado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en colaboración con el resto de administraciones educativas (edición 2021), referido principalmente a datos del curso 2018/19, Extremadura se encuentra entre las tres CCAA con mayor porcentaje de alumnos en centros públicos en etapas de enseñanza obligatoria. Asimismo, el número de alumnos por grupo educativo 17,9 en primaria y 20,2 en la ESO, es de los

más reducidos en relación con la media nacional, situándose también entre las que presentan una menor ratio de alumno profesor en equivalente a tiempo completo (11). Por último, la incidencia del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias, en la CAEX se sitúa en un 2,9 %, entre las dos CCAA con menor porcentaje del total nacional.

En coherencia con los datos anteriores, la CAEX se sitúa entre las tres CCAA que dedican un menor porcentaje de recursos destinados a los centros concertados, un 8,2 %.

A) EDUCACIÓN Y GASTO PÚBLICO

En el siguiente cuadro se presenta desglosada, en función de la naturaleza de los gastos en concepto de enseñanza pública no universitaria, la evolución de las obligaciones reconocidas por la Administración de la CAEX en el periodo 2017-2019.

CUADRO Nº 71. OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA NO UNIVERSITARIA

(miles de euros)

Obligaciones reconocidas	2017	2018	2019
Infantil y Primaria	357.733,8	375.060,8	362.332,7
Educación Secundaria y Formación Profesional	379.242,6	389.587,4	414.044,4
Enseñanzas de Régimen Especial	16.886,6	17.467,5	21.257,6
Educación Especial	38.980,2	40.795,3	75.289,0
Educación de Adultos	15.126,6	13.171,7	6.320,2
Servicios Complementarios (Comedor, Residencia y transporte escolar)	28.388,4	28.245,0	28.069,8
Educación Compensatoria	1.057,3	762,8	620,7
Actividades extraescolares y anexas	9.173,6	8.964,8	9.300,5
Formación y perfeccionamiento del profesorado	8.876,5	6.950,7	6.956,2
Investigación educativa	697	1.036,2	964,6
Becas y ayudas	1.980,9	2.171,1	2.047,2
Gastos de la Administración General	26.029,1	29.446,9	27.741,8
Total	884.172,6	913.660,2	954.944,7

Fuente: Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Los gastos en educación no universitaria se incrementaron un 4,5 % en 2019, frente al ejercicio precedente, concentrándose este aumento, principalmente, en Educación Secundaria y Formación Profesional, 24.457 miles de euros y Educación Especial, 34.493,7 miles de euros¹¹⁷. La reducción interanual más significativa se produjo en el gasto en educación para adultos, un 52 %. Por lo que se refiere a la naturaleza del gasto, tan solo el 2,66 % del total corresponde a gastos de capital.

¹¹⁷ No obstante, el incremento real en educación especial se limita a 3.194,6 miles de euros. Solicitada explicación de las razones que explican un incremento del 84,6 % en gasto en educación especial, que se deduce de los datos publicados por el Ministerio, la Consejería de Educación y Empleo comunica la existencia de un error en los datos publicados en 2018 debiendo figurar 72.094,4 miles de euros.

Destacan por su peso relativo los gastos de personal, un 80,45 % y las transferencias corrientes (fundamentalmente por el efecto de conciertos y becas), un 10,28 %.

Respecto al gasto público por alumno en centros públicos de educación no universitaria, los últimos datos disponibles corresponden al año 2018 y en el caso de la CAEX ascienden a 6.846 euros, frente a los 5.968 euros de la media nacional.

B) SISTEMAS DE GESTIÓN ECONÓMICA DE LOS CENTROS DOCENTES

En virtud de la DA Segunda de la LH “la gestión económica de los centros públicos no universitarios se regirá por su normativa específica y, en su caso, por la regulación que establezca el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta Ley”. Hasta el ejercicio fiscalizado, ante la ausencia de desarrollo normativo autonómico en esta materia, se aplicaban supletoriamente las normas estatales que regulan la referida gestión, principalmente, el RD 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios y la Orden de 23 de septiembre de 1999, por la que se desarrolla el RD 2723/1998. Estas normas fueron aplicadas hasta la entrada en vigor, el 1 de septiembre de 2019, del Decreto 60/2019, de 21 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de la autonomía de la gestión económica de los centros públicos no universitarios en el ámbito de la CAEX (DAGE), cuya entrada en vigor se produjo el 1 de septiembre de 2019.

Aplicativos de gestión económica y plataformas educativas

Aunque en el ámbito de la CAEX no se ha desarrollado un manual específico para la gestión económica y financiera de los centros docentes públicos no universitarios, la Plataforma Integral Educativa de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura (Rayuela) cuenta con un módulo para la gestión económica de los centros docentes públicos, del que se ha acreditado su actualización para el ejercicio 2019, procediéndose a su adaptación al DAGE, concretamente en relación con el cierre del ejercicio en virtud del año fiscal (en lugar del curso académico), la gestión de contratos menores y el cambio de firma en transferencias (no exigiéndose la firma mancomunada).

En dicho ejercicio todos los centros docentes públicos utilizaban la referida plataforma de aplicación obligatoria, subsanándose su falta de utilización por parte de dos centros que vino constatándose en ejercicios anteriores. Asimismo, se ha desarrollado en 2019 un manual específico para el registro de los contratos menores por parte de la dirección de los centros, en consonancia con la delegación de competencias a los directores en esta materia, prevista por el artículo 23 del DAGE.

Los controles realizados por la Consejería con la información que consta en la plataforma “Rayuela” no quedan reflejados en la misma, ni se ha informado de otra forma alternativa de dejar constancia de ello, salvo en lo referente a la rendición de cuentas por parte de los centros gestores, obligación que sí queda registrada en un programa propio.

Control interno de la gestión de los centros públicos docentes

En virtud de lo establecido por el artículo 22 del DAGE se establecerán programas de control de la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, por los órganos que determine la Consejería con competencias en materia de educación, a fin de evaluar su eficacia y eficiencia y el cumplimiento de los objetivos programados. Como en ejercicios precedentes, en 2019 la Consejería no contaba con un plan de control propio, ni con un manual aprobado para sistematizar

sus actuaciones verificadoras sobre la gestión económica de los centros, más allá del propio de la Inspección de Educación.

Durante el periodo 2016 a 2018 los sucesivos planes de auditoría y control financiero de la IGCA no incluyeron controles sobre estas entidades. El plan correspondiente a 2019 incluyó controles sobre una muestra de 25 centros docentes (trece de ellos centros públicos), no obstante, por Resolución de la IGCA de 30 de junio de 2020 se modifica el Plan 2019 anulando, entre otros, los controles sobre estos centros y asumiendo el compromiso de inclusión de un número similar de controles en el Plan 2020. Se ha acreditado la realización de los trece informes previstos, como resultado de los cuales se deducen las siguientes incidencias, puestas de manifiesto en la práctica totalidad de informes realizados:

- “En general el centro registra las operaciones con la fecha en la que se produce la conformidad y se autoriza el pago de la factura o el abono de los gastos. El criterio establecido en la normativa vigente desde el año 2020 es que tanto los ingresos como los gastos, se contabilicen con el criterio de devengo, anotándose cuando se comprometen, y deberán contar con el oportuno soporte documental que acredite tanto la legalidad de los ingresos, como la justificación de los gastos”.
- “La contratación de la mayor parte de los gastos que realiza el centro docente se considerarían contratos menores (y dentro de ellos muchos son pagos menores cuando su importe es inferior a 5.000 euros). El director del centro ejerce por desconcentración de competencias del titular de la Consejería de Educación. Si bien normalmente se cumple con los aspectos formales de obtener factura y formalizar la aprobación del gasto, no siempre queda evidencia escrita de la necesidad del gasto y cuál fue el criterio seguido para la selección del contratista o proveedor”.

De los muestreos realizados los citados informes deducen la existencia de gastos devengados en 2019 por un total de 67 miles de euros, que no fueron contabilizados hasta su registro y pago en 2020.

En cumplimiento de las prescripciones del DAGE y, con anterioridad, de la normativa estatal aplicada supletoriamente, todos los centros han elaborado y presentado sus respectivos presupuestos del curso 2018/19, a excepción de dos Institutos de Enseñanza Obligatoria. No obstante, los correspondientes al curso 2019/20 fueron prorrogados para el primer trimestre del curso en virtud de la DT primera del DAGE. Esta circunstancia se debe a que, frente a la normativa precedente, el nuevo Decreto simplifica los presupuestos y la cuenta de gestión limitándolos al ejercicio económico por año natural, sin incluir los correspondientes al curso escolar. Asimismo, no se solicitó una cuenta justificativa para ese primer trimestre, en tanto que se considera justificado formando parte de la cuenta justificativa correspondiente al ejercicio 2019.

Se ha procedido a la aportación de cuentas justificativas por todos los centros docentes. No obstante, se presentan fuera de plazo (establecido en los 30 días siguientes a su vencimiento, según el artículo 18.3 del DAGE) las correspondientes a 41 cuentas en la provincia de Badajoz y 27 de Cáceres, si bien, tan solo en siete casos con una demora superior a un mes, destacando un centro de educación infantil y primaria de Badajoz que la presentó el 4 de junio de 2020.

No se ha acreditado la formulación de la cuenta agregada de ámbito autonómico, ni la formulación y aprobación de las cuentas consolidadas de ámbito provincial correspondientes al ejercicio económico 2019, exigidas por el artículo 19 del DAGE.

La DA única del DAGE prevé la obligación por parte de los centros de mantener actualizado su inventario en el correspondiente módulo de la plataforma. No obstante, no consta la realización de controles sobre la debida valoración y actualización de los inventarios, salvo los que se derivan de

auditorías FEDER en relación con los contratos gestionados por el Servicio de Tecnología de Información, ni la comunicación de los correspondientes datos a la DG de Patrimonio para su integración en el Inventario General de Bienes y Derechos de la CAEX.

Tesorería

Todos los centros confeccionan dos conciliaciones bancarias, a 31 de agosto y a 31 de diciembre, conllevando la realización de arqueos de caja. Las conciliaciones son remitidas a las Delegaciones Provinciales con los anexos de rendición de cuentas.

A fin del ejercicio fiscalizado los centros públicos docentes mantenían un total de 689 cuentas que presentaban un saldo conjunto de 26.693 miles de euros.

Como venía indicándose en informes de fiscalización precedentes, los saldos contables de tesorería acumulados por los Centros de Profesores y Recursos fueron incrementándose sucesivamente en el periodo 2015 a 2018 pasando de 2.290 miles de euros a 4.317 miles de euros. En el ejercicio fiscalizado se rompe la tendencia anterior, al considerar los remanentes de tesorería para adecuar las nuevas aportaciones, de forma que el saldo contable de los dieciocho centros asciende a 31 de diciembre de 2019 a 3.029 miles de euros (una reducción del 29,8 %). Se ha comprobado que los saldos finales son inferiores a los iniciales de 2019 en todos los centros, no obstante, el importe acumulado permite seguir haciendo uso de los remanentes, especialmente en aquellos casos que son más elevados. Cuatro de estos centros mantienen saldos superiores a 230 miles de euros, al cierre del ejercicio, Trujillo, Azuaga, Badajoz y Villanueva de la Serena. Al respecto el artículo 15 del DAGE incluye la posibilidad de la exigencia de reintegro de los remanentes de ejercicios anteriores por resolución de la Secretaría General de Educación, de conformidad con los principios de asignación equitativa de los recursos públicos y de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto.

De una muestra efectuada sobre ocho Centros de Profesores y Recursos se ha verificado la presentación por todos ellos de la documentación prevista por el Decreto 69/2007, de 10 de abril, por el que se regula el sistema de formación permanente del profesorado en la CAEX, en relación con Plan de Actuación, Memoria final e Informe de evaluación de la memoria.

La DF primera del DAGE prevé el desarrollo de una Instrucción conjunta de las consejerías con competencia en Educación y Hacienda que regule la apertura y cancelación de cuentas de centros docentes, en su cumplimiento se dictaron sendas Instrucciones 1/2019 y 2/2019 por la Secretaría General de Presupuestos y Financiación y por la Secretaría General de Educación durante el ejercicio fiscalizado.

Control sobre la gestión económica de los centros concertados

El artículo 15.2 del Decreto 67/2017, de 23 de mayo, por el que se establecen normas para la aplicación del régimen de conciertos educativos a partir del curso 2017/18 dispone que “los centros privados concertados deberán justificar detalladamente ante la Consejería con competencias en materia de educación, una vez finalizado el curso académico, el destino de los fondos públicos percibidos”, así como en su artículo 15.3 “los importes correspondientes a gastos no justificados o a partidas no imputables, deberán ser reintegrados previo el oportuno procedimiento administrativo”. Se ha verificado la presentación de gastos por importes superiores a las cantidades recibidas por parte de todos los centros concertados. Si bien resultan diferencias en algunos niveles educativos, estos quedan compensados en las otras enseñanzas impartidas de forma que en todos ellos el total justificado supera el importe recibido. Asimismo, se ha verificado la subsanación de la incidencia que había sido detectada en relación con un centro que había declarado gastos por debajo de la

cantidad recibida, curso 2017/18, aportando en septiembre de 2020 factura justificativa y declaración responsable.

Aunque los centros concertados aportan anualmente el detalle de las actividades complementarias y de servicios prestados, acompañados de las respectivas memorias justificativas, no se han realizado comprobaciones por la Consejería para determinar que tales actividades sean voluntarias, no discriminatorias y carezcan de carácter lucrativo, salvo las que puedan ser seleccionadas por la inspección educativa. Los sucesivos planes de actuación de la Inspección de Educación contemplan actuaciones sobre los servicios y actividades complementarias en los centros concertados, no obstante, el grado de consecución de estos objetivos de inspección se cataloga con un 1 sobre 3 en Badajoz y un 3 sobre 5 en el caso de Cáceres.

Los planes de auditoría correspondientes a los ejercicios 2016 a 2018 no contemplan controles sobre centros concertados, pese a que los sucesivos Decretos por los que se establecen las normas para la aplicación de conciertos someten los mismos al control financiero. No obstante, el Plan de auditoría de 2019 incluía controles sobre un total de doce centros concertados que no llegaron a ser realizados, motivando una modificación del Plan de 30 de junio de 2020 que posponía los referidos controles al Plan 2020, sin que a 1 de julio de 2021 se hubieran llevado a cabo los mismos.

Conforme al artículo 117.4 de la LOE “las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente a que hace referencia el apartado anterior posibilitarán la equiparación gradual de su remuneración con la del profesorado público de las respectivas etapas”. En el ejercicio 2019, las actuaciones adoptadas van dirigidas al mantenimiento de los niveles retributivos globales de la enseñanza concertada, de acuerdo con la DA quinta de la LP para 2019. El 4 de noviembre de 2019 se firma entre la Consejería de Educación y Empleo y las organizaciones profesionales y sindicales de la enseñanza concertada de la CAEX un Acuerdo para el mantenimiento de la calidad de la educación y de los niveles retributivos. No obstante, las medidas adoptadas siguen la línea de ejercicios anteriores de aumentar los complementos retributivos de carácter autonómico en igual porcentaje que los módulos económicos fijados por el Estado, por lo que no llegan a incidir en reducir la diferencia de retribuciones. Por tanto, se mantiene el porcentaje de homologación retributiva entre ambas enseñanzas (sin considerar antigüedad), situándose en torno al 90 % en el caso de los maestros y en torno al 91 % respecto a los profesores.

C) EVALUACIÓN EDUCATIVA Y RESULTADOS DE RENDIMIENTO

Los artículos 140 y siguientes de la LOE regulan la evaluación del sistema educativo, encomendando la misma al Instituto Nacional de Evaluación Educativa y a los organismos correspondientes de las Administraciones educativas que estas determinen en el ámbito de sus competencias, que en el caso de la CAEX corresponde al Servicio de Estadística y Evaluación de la Consejería de Educación y Empleo.

El citado régimen fue objeto de modificación por la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, que introdujo la realización de evaluaciones externas de fin de etapa. Una primera, al finalizar el tercer curso de Educación Primaria a partir del curso 2014/15, para comprobar el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas; otra evaluación, al finalizar sexto curso de Educación Primaria a partir del curso 2015/16, respecto al grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística, de la competencia matemática y de las competencias básicas en ciencia y tecnología; y finalmente, otra evaluación con efectos académicos al finalizar cuarto curso de la

ESO y segundo curso de Bachillerato, siendo necesaria su superación para obtener los correspondientes títulos a partir del curso 2016/17¹¹⁸.

Respecto a las evaluaciones del curso 2018/19, se destacan a continuación los aspectos concretos en los que se obtuvieron resultados más negativos:

- Evaluación de Tercero de Primaria: el porcentaje de alumnos con progresión favorable en competencias de comprensión lectora experimentó una reducción del 9,41 % en el curso 2018/19, respecto al ejercicio precedente, limitándose a un 59,70 %.
- Evaluación Final de Primaria: como en cursos precedentes destaca el mantenimiento de un 38,02 % de alumnos que obtienen rendimientos por debajo del básico en Comunicación Lingüística en Lengua Extranjera-inglés.
- Evaluación Final de ESO: los peores resultados se concentran en Comunicación Lingüística en Lengua Extranjera-inglés, con un 39,5 % con rendimientos por debajo del nivel básico y una gran dispersión de resultados, y Competencia Social y Cívica, con un 49,95 % por debajo del nivel básico. Por otra parte, el 29,84 % del alumnado había repetido algún curso.

Pese a la previsión del artículo 170.3 de la LEE “la Consejería competente en materia de Educación publicará los resultados generales de las evaluaciones y de las conclusiones que de ellas se deriven” no han sido publicados resultados generales de las evaluaciones de los cursos 2017/18 y 2018/19, si bien, se comunican de forma individualizada a través de la plataforma Rayuela los informes del alumno, del grupo y del centro afectados.

Las sucesivas Instrucciones de la Secretaría General de Educación que regulan la realización de estas evaluaciones prevén la incorporación en la programación anual de los centros de medidas y planes de mejora a la vista de los resultados de las mismas. Por su parte, la Inspección de Educación, según lo dispuesto en el artículo 182 b) de la LEE tiene entre sus funciones “asesorar y supervisar la función directiva, la práctica docente y los planes de mejora en la búsqueda de la excelencia educativa”.

En el curso 2018/19 se constituyó un Grupo de Trabajo en el ámbito de la Inspección de educación dedicado en exclusiva a la elaboración de protocolos para el estudio y valoración de los planes de mejora de los centros. No se ha acreditado la elaboración de los referidos protocolos o informes de evaluación alternativos.¹¹⁹ Al respecto, la propia memoria de la inspección provincial de Badajoz hace alusión a que el volumen de actuaciones encomendadas relacionadas con el mantenimiento del funcionamiento del sistema educativo en niveles adecuados de normalidad y eficacia condiciona la posibilidad de desarrollar otras actuaciones, como el asesoramiento a los centros en la elaboración y aplicación de planes de calidad para la mejora de los procesos y los resultados.

Respecto al curso 2019/20 no llegaron a realizarse las pruebas correspondientes a las evaluaciones de 3º y 6º de Primaria y 4º de la ESO como consecuencia de la situación excepcional generada por

¹¹⁸ No obstante, a través del RD-L 5/2016, de 9 de diciembre, fue modificado el calendario de implantación previsto en la Ley 8/2013 para estas evaluaciones, de forma que, hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación, la evaluación de sexto curso de Educación Primaria y la de final de la ESO serán consideradas muestrales y tendrán finalidad diagnóstica. Asimismo, se estableció que la evaluación de bachillerato no fuera necesaria para la obtención del título de bachiller, realizándose exclusivamente para el alumnado que quiera acceder a estudios universitarios.

¹¹⁹ Pese a lo alegado, no se acompaña documentación que permita acreditar la existencia y contenido de los referidos protocolos.

el COVID-19¹²⁰. Tras la Conferencia Sectorial de Educación celebrada el 15 de abril de 2020, se adoptó un Acuerdo mayoritario que dio origen a la Orden EFP/365/2020, de 22 de abril, por la que se establecen el marco general y las directrices de actuación para el tercer trimestre del curso 2019/20 y el inicio del siguiente, ante la situación de crisis por el COVID-19. En los Anexos II y III de la misma, en lo referente a la evaluación del alumnado figuran las medidas de flexibilización y adaptación de los criterios de evaluación, los procedimientos y los criterios de promoción y titulación a tener en cuenta en las evaluaciones internas de los centros educativos, citándose las pruebas de la EBAU o las de acceso a la enseñanza profesional como únicas evaluaciones externas a celebrar.

Asimismo, esta situación excepcional ha motivado el dictado de varias Instrucciones, entre ellas la Instrucción 4/2020, de 18 de abril de 2020, referente a la organización de las actividades lectivas no presenciales, la evaluación del aprendizaje del alumnado y otros aspectos de la organización y funcionamiento de los centros educativos y del sistema educativo durante el tercer trimestre del curso 2019/20 y previsiones del 2020/21. No obstante, no se han dictado normas o instrucciones que prevean la realización de actuaciones de evaluación educativa sustitutivas de las suspendidas sobre los centros educativos en el curso 2020/21.

D) LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

En el ejercicio fiscalizado tuvo lugar la aprobación del Decreto 34/2019, de 9 de abril, por el que se regula la Inspección de Educación en la CAEX, así como la Orden de 9 de julio de 2019 por la que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección de Educación. Mediante Instrucción de la Secretaría General de Educación, de 17 de julio de 2017, se aprueba el Plan Director de Actuación de la Inspección de Educación en Extremadura para el periodo 2017-2020, correspondiendo al ejercicio fiscalizado los planes generales de actuación de los cursos 2018/19, aprobado el 25 de julio de 2018 y 2019/20, aprobado el 22 de julio de 2019.

Según el citado Plan Director, la Inspección General de Educación evaluará el funcionamiento de los servicios y el cumplimiento del plan de actuación y de los planes provinciales a partir de las memorias anuales y de los procedimientos y visitas correspondientes. Si bien respecto al curso 2018/19 la memoria de la inspección provincial de Cáceres no contiene propuestas de mejora, sí han sido recogidas en la de 2019/2020 que, junto a las propuestas por la inspección de Badajoz, son relacionadas en la Memoria anual de la Inspección. En ambas memorias se reiteran las que se refieren a: promover la formación del profesorado en materia de absentismo pasivo para aplicar medidas en los centros con mayor índice de absentismo, agilización de las actuaciones de las Comisiones de Absentismo, mayor coordinación con la fiscalía de menores y potenciación de acciones preventivas para el éxito educativo, sobre todo en los cambios de etapa. Asimismo, si bien sendas memorias anuales de las inspecciones provinciales de Cáceres y Badajoz contienen apartados específicos para la valoración de las actuaciones contempladas en el plan de actuación, siguen sin utilizar criterios de puntuación homogéneos.

En el caso de las memorias de las inspecciones provinciales relativas al curso 2019/20, en la memoria de Cáceres destacan la baja puntuación obtenida (dos sobre cinco) en relación con la presentación de informes de resultados de evaluación del sistema educativo, informar sobre la prolongación del servicio activo y la supervisión de la memoria final del curso de los centros. En el caso de Badajoz se otorga un 1 sobre 3 a los procesos de solicitud y ratios de los auxiliares técnicos

¹²⁰ El artículo 9 del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 suspende la actividad presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza contemplados en el artículo 3 de la LO de Educación, incluyendo la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en centros públicos o privados.

educativos, seguimiento y evaluación de las adaptaciones curriculares, la supervisión de servicios complementarios de concertados y la propuesta de un cupo de personal laboral para alumnado con necesidades de apoyo.

E) DESARROLLO DE LA LEY 4/2011

La LEE prevé en su articulado un amplio desarrollo reglamentario de sus disposiciones, el cual, sigue pendiente de realización al finalizar el ejercicio fiscalizado pese al periodo transcurrido desde su aprobación. A 31 de diciembre de 2019, atendiendo a los artículos de la ley que aluden al referido desarrollo, se mantenían sin regular las siguientes materias: procedimiento del plan de mejora de centros (13.3); el transporte escolar (37.2); las condiciones de gratuidad de comedores escolares (38.2) y para la prestación del servicio de aula matinal (39); el régimen de acceso, organización y funcionamiento de las residencias escolares (40.4); el régimen de las asociaciones del alumnado (48.5); los términos que debe contemplar el informe de evaluación del Plan de convivencia de los centros (68.4); normas que regulen los requisitos de los edificios escolares públicos (132.1); la organización de espacios, instalaciones y recursos de las bibliotecas en los centros escolares públicos (135.2); las competencias de la Dirección de los centros educativos (146.6); desarrollo reglamentario del Consejo Escolar (147), del funcionamiento del Claustro de profesores (148) y regulación del sistema de incentivos económicos y profesionales (161.2).

No obstante, como se ha indicado, la aprobación del Decreto 60/2019, de 21 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios en el ámbito de la CAEX, supuso un avance significativo en esta materia, evitando la aplicación supletoria de la normativa del Estado que databa de los ejercicios 1998 (el RD) y 1999 (su orden de desarrollo). Asimismo, implica el cumplimiento de lo previsto por el artículo 143.4 de la LEE en cuanto al desarrollo normativo de los recursos complementarios y su aplicación a gastos de funcionamiento.

F) INFRAESTRUCTURAS EDUCATIVAS

El artículo 132.2 de la LEE prevé que “La Junta de Extremadura llevará a cabo un plan de inversiones con carácter plurianual en instalaciones escolares, con las correspondientes dotaciones presupuestarias, que deberá ser presentado en la Asamblea de Extremadura”. En cumplimiento de esta previsión y de lo dispuesto por la DA undécima de la LP para 2016, que obligaba a la aprobación de un Plan de Infraestructuras por mayoría de dos tercios de la Asamblea, se aprobó el Plan de Inversiones en Infraestructuras y Equipamientos Educativos de Extremadura (2016-2020) con fecha 15 de septiembre de 2016, dotado con un importe conjunto aproximado de 137 millones de euros hasta el ejercicio 2020. La financiación de las inversiones previstas en el plan se nutre, fundamentalmente, de los fondos previstos en el Programa Operativo FEDER (2014-2020) concretamente los destinados al objetivo específico 10.5.1 “Mejorar las infraestructuras de educación y formación”, complementándolos con recursos propios de la CAEX.

El plan de inversiones no contiene una calendarización de las actuaciones previstas, si bien, en el seguimiento anual del mismo que es objeto de presentación a la Asamblea consta el grado de desarrollo de las actuaciones programadas.

El informe de seguimiento del plan para 2019 distingue las acciones nominativas de las no nominativas. El coste de las primeras no aparece desglosado, lo que no permite cuantificar el grado de ejecución de las inversiones previstas, si bien se informa de la fase de ejecución en que se encuentran resultando que de las 48 acciones previstas (28 en Badajoz y veinte en Cáceres), en 2019 se habían finalizado ocho (un 16,6 %) habiendo concluido la fase de licitación en otros once casos (22,9 %). A 31 de diciembre de 2019, dieciséis de las actuaciones previstas (un 33,3 %) aún

no habían iniciado la fase de actuaciones preparatorias para la licitación del contrato de obras, pese a que el plan se extendía hasta el ejercicio 2020.

En el caso del resto de las obras, no nominativas, el importe ejecutado de las no universitarias se limitaba al 21 % (un importe de 23.704 miles de euros), si bien las correspondientes al ámbito universitario alcanzaron el 91 % de ejecución. Por lo que se refiere a las actuaciones de equipamiento aún se encontraban en fase de suministro un 13,5 %, y un 45,7 %, aunque estaba entregado, no se había puesto en servicio.

Como en ejercicios precedentes, la evaluación cualitativa del grado de consecución de los objetivos previstos del Plan de Inversiones se circunscribe a los indicadores de productividad del citado Programa Operativo, concretamente el C035 (Capacidad de cuidado de niños o infraestructuras de educación subvencionadas). En 2019 se alcanzaron los siguientes hitos acumulados, a nivel de número de usuarios de las correspondientes instalaciones educativas que han sido mejoradas o de nueva creación, en función del ciclo o naturaleza de la educación impartida en los correspondientes centros: educación secundaria (74.222 usuarios), educación infantil y primaria (57.012 usuarios), educación infantil de 0 a 3 años (1.145 usuarios), educación especial y atención a la diversidad (878 usuarios) y educación de adultos (1.411 usuarios). Según estos indicadores, el que experimentó un mayor incremento interanual fueron los usuarios de infraestructuras de infantil y primaria con un aumento de 6.737 usuarios.

El objetivo previsto en el Programa Operativo para el 2023 es alcanzar un número de usuarios total de 188.076, de los que se alcanza en 2019 un total de 149.309.

II.8.8. Igualdad efectiva de mujeres y hombres

A) MARCO NORMATIVO

En el ámbito de la CAEX las competencias en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres están atribuidas, fundamentalmente, al IMEX, OA creado por la Ley 11/2001, de 10 de octubre, y cuya finalidad esencial es promover las condiciones para una real y efectiva igualdad entre los sexos en el ámbito de competencias de la Junta de Extremadura, impulsando la participación y presencia de la mujer en la vida política, económica, cultural, laboral y social de Extremadura y eliminando cualquier forma de discriminación. En virtud del Decreto 168/2019, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Portavocía, queda adscrito a la misma atribuyéndole, entre otras competencias, la planificación y desarrollo de las políticas de igualdad, promoviendo medidas sustentadas en la transversalidad de las políticas públicas, dirigidas a prevenir y combatir la discriminación entre mujeres y hombres.

El marco legal autonómico de esta materia está constituido por las siguientes leyes, de las que se indica el desarrollo reglamentario realizado hasta la conclusión del ejercicio fiscalizado:

– La Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura (LIEX) adaptó, en el ámbito de la CAEX, los derechos reconocidos por la LO 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Esta ley prevé un amplio desarrollo reglamentario, especialmente referido a la composición y funcionamiento de los órganos con competencia en la materia, habiéndose hecho efectivo hasta el ejercicio fiscalizado, a través de las siguientes disposiciones:

- El desarrollo más extenso tuvo lugar en 2013 mediante la aprobación de tres Decretos que regularon los Reglamentos de Régimen Interno de los Dispositivos de la Red Extremeña de

Atención a las Víctimas de Violencia de Género, la Comisión Permanente para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género en Extremadura y el Consejo Extremeño de Participación de las Mujeres. Respecto a este último, por Orden de 22 de marzo de 2018, se convocó el procedimiento de elección de las vocalías que lo integran, no produciéndose el nombramiento de sus componentes hasta el 1 de marzo de 2019.

- En virtud del Decreto 1/2016, de 12 de enero, se regulan las Unidades para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Administración de la CAEX.
- Finalmente, se dictaron en 2018 los Decretos 13/2018, de 6 de febrero, por el que se crea la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos y se regula su composición, organización y funcionamiento y 24/2018, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Oficinas de Igualdad y Violencia de Género.

Al finalizar el ejercicio 2019 continuaba pendiente el desarrollo reglamentario previsto en la LIEX, en relación con la Comisión Interdepartamental para la Igualdad (artículo 15.3) y respecto a las Memorias explicativas de igualdad a las que se refiere el artículo 24.

– La Ley 12/2015, de 8 de abril, de Igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la CAEX fue objeto de desarrollo reglamentario en 2017 al aprobarse el Decreto 7/2017, de 7 de febrero, por el que se regula la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio Extremeño contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Conforme al artículo 13 del Decreto, el Observatorio elaborará una memoria de sus actividades realizadas durante el año anterior, durante el primer trimestre de cada año. La memoria correspondiente a 2019 no había sido elaborada a la conclusión del año 2020, alegándose como motivo las dificultades para recabar la documentación soporte para elaborarla durante la situación de pandemia generada por la COVID 19.

B) DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS POR SEXO Y ACTIVIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EXTREMEÑA

En 2019 la distribución por sexo del empleo en la Administración de la CAEX se mantiene estable, en relación con el ejercicio precedente, mostrando una clara prevalencia del empleo femenino sobre el masculino, especialmente en los sectores sanitario y docente no universitario, según se muestra a continuación.

CUADRO Nº 72. PORCENTAJE DE EFECTIVOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EXTREMEÑA, POR ÁREA DE ACTIVIDAD Y SEXO

(%)

Ejercicio	Consejerías y sus OAAA		Docencia no Universitaria		Instituciones Sanitarias		Total Administración Extremadura	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2018	42	58	29	71	28	72	32	68
2019	41	59	30	70	28	72	32	68

Fuente: Registro Central de Personal del Ministerio de Política Territorial.

Atendiendo a los altos cargos de la Administración Autonómica, el Parlamento y las empresas públicas regionales, en el siguiente estado se presenta su distribución por sexos.

CUADRO Nº 73. DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS DE ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN, LA ASAMBLEA Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS POR SEXO

(%)

Administración y puesto		Mujeres	Hombres
Administración Autonómica	Consejeras/os	78	22
	Direcciones y Secretarías Generales	41	59
Parlamento Autonómico	Diputadas/os	45	55
	Mesa de la Cámara	50	50
	Secretaría General	48	52
Empresas públicas autonómicas (*)	Miembros de los Consejos de Administración	48	52

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el IMEX.

(*) No se computan las empresas con órgano de gobierno unipersonal.

Respecto a los correspondientes órganos o instituciones se deduce, en términos generales, una composición equilibrada, en el sentido definido por la DA primera de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, según la cual “se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el 60 % ni sean menos del 40 %”. Las mayores divergencias se producen en relación con los titulares de las distintas Consejerías, a favor del sexo femenino, siendo preponderante el sexo masculino en las Direcciones y Secretarías Generales, si bien, dentro de los citados límites en este último caso.

Con fecha 23 de abril de 2018 se elaboró un Informe por la Secretaría General del IMEX para verificar la representación equilibrada de los órganos colegiados, comités de personas expertas, comités consultivos o miembros de consejos de administración de las empresas en cuyo capital participe la Administración autonómica, en virtud de lo dispuesto por la DA duodécima de la LP para 2016. En este informe se deduce la composición equilibrada en la mayor parte de los órganos analizados (un total de 136), a excepción de diecinueve de ellos (14 de ellos con prevalencia del sexo masculino). No se han acreditado actuaciones posteriores dirigidas a la renovación de sus miembros con el fin de lograr la representación legalmente equilibrada, ni se han incluido en las posteriores leyes de presupuestos de la CAEX disposiciones dirigidas a la adaptación de los correspondientes órganos.

En lo que se refiere al sector empresarial la sociedad GPEX y la entidad pública CEXMA han aprobado sus respectivos planes de igualdad en cumplimiento de lo previsto por el artículo 45.2 de la LO 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres¹²¹.

C) PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTOS

El artículo 25 de la LIEX prevé la aprobación cada cuatro años de un Plan Estratégico para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. El vigente en el ejercicio fiscalizado es el V Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Extremadura¹²², con vigencia entre 2017 y 2021, que configura 6 ejes de actuación distribuidos en siete objetivos estratégicos, incluyendo el diseño de un proceso de evaluación a través de informes periódicos elaborados por un Grupo de Seguimiento-Evaluación, que se reunirá con carácter ordinario dos veces al año. Del análisis de los resultados del informe de evaluación referido al ejercicio 2019 cabe señalar:

- Se realiza una evaluación del grado de cumplimiento de las medidas por eje, destacando el grado de cumplimiento de los ejes 6 “Evaluación del plan” con la ejecución del 100 % de las medidas previstas y eje 4 “Participación ciudadana por la igualdad, un 92 %”. La menor ejecución corresponde a los ejes 1 “Políticas públicas con perspectiva de género”, un 60 % y 3 “Promoción no sectorizada por la igualdad”, un 63 %.
- Se han realizado más de 2.000 acciones en el periodo de evaluación, destacando las realizadas en el ámbito de formación/sensibilización, 1.180, dando lugar a 64 acuerdos o instrumentos de colaboración concertados.
- Pese al esfuerzo realizado que permite ofrecer una visión de las actuaciones realizadas en los diferentes ejes contextualizados a través de los datos numéricos relativos a porcentajes de ejecución, número de acciones, y grupos objetivos de las acciones, la falta de calendarización de las medidas previstas no permite extraer conclusiones sobre la eficacia de las mismas hasta la realización del informe final, una vez concluida la vigencia del Plan. Esta circunstancia resta eficacia a los seguimientos anuales, en especial, como instrumento que permita realizar reprogramaciones dirigidas al cumplimiento final de las correspondientes medidas. La necesidad de estas reprogramaciones se hace evidente, al comparar las medidas realizadas con las previstas en los diferentes ejes, a título de ejemplo en el eje 1 se prevén catorce medidas y figuran realizadas 22, de las que once no formaban parte de los ámbitos de actuación inicialmente previstos.

¹²¹ En virtud del RD-L 6/2019, de 1 de marzo, se modifica este artículo, obligando a la elaboración de un plan de igualdad a empresas de más de 50 trabajadores, estableciendo periodos transitorios para su aplicación que aún no estaban vencidos a 31 de diciembre de 2019 y que afectan a otras empresas del sector público autonómico.

¹²² A nivel nacional el 19 de enero de 2018 se publicó el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2018-2021, que tomaba en consideración tanto la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (A2030), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, como el Compromiso Estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019, aprobado por la Comisión Europea, en línea con el Pacto Europeo para la Igualdad de Género 2011-2020.

El programa presupuestario que recoge esta planificación estratégica es el 253 A “Igualdad de oportunidades”, cuya gestión se atribuye al IMEX. En el siguiente cuadro se muestra la ejecución presupuestaria del mismo en el ejercicio fiscalizado en comparación con la alcanzada en el ejercicio precedente.

CUADRO Nº 74. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE GASTO “IGUALDAD DE OPORTUNIDADES”

(miles de euros)

Ejercicio	Créditos iniciales	Modif. de crédito	Créditos definitivos	ORN	Pagos	Grado de ejecución (%)	Grado de cumplimiento (%)
2018	8.778	178	8.956	7.160	7.131	79,9	99,6
2019	10.835	0	10.835	8.307	8.226	76,7	99

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales rendidas del IMEX.

Las dotaciones presupuestarias iniciales del programa confirman la tendencia creciente de los últimos ejercicios, aumentando en 2019 en un 23,4 %, que se concentra en el incremento de dotación de las transferencias corrientes, superior en 1.988 miles de euros a 2018. No obstante, el aumento se reduce a un 16 % a nivel de obligaciones reconocidas, hasta los 8.307 miles de euros, como consecuencia de la reducción del grado de ejecución en tres puntos porcentuales. Esta mayor dotación en concepto de transferencias, en su totalidad de naturaleza corriente, motiva que aumente el peso relativo de las mismas pasando a representar el 57,4 % del total de OR del IMEX, frente al 48,5 % obtenido en 2018. Gran parte de estos recursos se destinan a la financiación de las oficinas de igualdad a las que se hará alusión en el subepígrafe siguiente, ascendiendo el importe de las transferencias realizadas a entidades locales a un total de 3.201 miles de euros.

Conforme a lo previsto por el artículo 26 de la LIEX “el Presupuesto de la Comunidad Autónoma será un elemento activo en la consecución de forma efectiva del objetivo de igualdad entre mujeres y hombres, para lo cual la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos emitirá el informe de evaluación de impacto de género sobre el anteproyecto de Ley del Presupuesto”. Esta comisión fue constituida en virtud de Decreto 13/2018, por lo que el primer informe de impacto de género elaborado sobre anteproyectos de presupuesto fue el relativo al ejercicio fiscalizado (Presupuestos de 2019).

D) OTRAS ACTUACIONES PREVISTAS EN LA LIEX

Desde la entrada en vigor del Decreto 1/2016, de 12 de enero, por el que se regulaban las Unidades para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Administración de la CAEX, se han creado siete Unidades, en las cuales trabajaban 45 personas en 2019. Entre sus funciones, les corresponde el asesoramiento en la elaboración de los informes de evaluación del impacto de género prevista en el artículo 23 de la LIEX, así como realizar el seguimiento y evaluación de las medidas del correspondiente Plan de Igualdad de Extremadura que competan a cada Consejería. Las Unidades para la Igualdad han sido las responsables de la elaboración de estos informes a partir del segundo semestre de 2018. Durante 2019 se emitieron 91 Informes de impacto de género de proyectos normativos que posteriormente fueron aprobados (frente a los 83 del ejercicio anterior), 36 de los

cuales correspondían a competencias de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio.

En relación con el empleo público, el 18 de diciembre de 2019 se resolvió por la DG del IMEX la valoración del potencial impacto de género de la OEP de la Junta de Extremadura para el año 2019, a la vista del Informe de impacto de género emitido por la Unidad para la igualdad de mujeres y hombres de la CHAP, en cumplimiento del citado artículo 23. La Resolución considera el potencial impacto de género de la mencionada OEP como “Positivo”, al entender que es sensible al género. No obstante, remite a las recomendaciones efectuadas por la Unidad informante, la cual propone que se realice una revisión del lenguaje utilizado para evitar una redacción no inclusiva de la norma. Adicionalmente, se ha acreditado la elaboración de los correspondientes informes en relación con las ofertas de empleo de estabilización de empleo temporal (tanto de la AG como del personal estatutario del SES).

Por otra parte, la Red de Oficinas de Igualdad y Violencia de Género, prevista por el artículo 12 de la LIEX, cuya organización y funcionamiento fueron reguladas por Decreto 24/2018, de 20 de febrero, constituye el recurso fundamental para implementar políticas de igualdad en el territorio de Extremadura y prestan servicios, tanto de información, orientación y asesoramiento individualizado, como de acciones grupales de formación y sensibilización a través de diversos programas. En 2019 ya se encontraban en funcionamiento 36 Oficinas de Igualdad y Violencia de Género, 29 en Mancomunidades y siete en Ayuntamientos. Asimismo, en el ejercicio fiscalizado fue objeto de aprobación, de acuerdo con lo previsto por el artículo 87.4 de la LIEX, el Protocolo Interdepartamental para la prevención y erradicación de la violencia de género y de atención de las víctimas de Extremadura, estableciendo un procedimiento integral que armoniza los existentes hasta la fecha.

Por último, hay que señalar que en cuanto a las sanciones previstas por el artículo 102 de la Ley 8/2011, en relación con infracciones administrativas en materia de igualdad, en los ejercicios 2017 a 2019 no se ha incoado ningún expediente por parte del IMEX.

II.8.9. Transparencia y buen gobierno

En el marco de lo previsto por el artículo 39 del EA de Extremadura, la LGAEX establece medidas para la transparencia en la actividad pública y en la gestión administrativa, con objeto de fomentar la participación y la colaboración ciudadanas, para la modernización, la racionalización y la simplificación de la actuación administrativa y para la mejora de la calidad de la Administración Pública, incluyendo medidas éticas y de transparencia en la gestión de gobierno. La entrada en vigor de la LGAEX, el 24 de noviembre de 2013, anticipa para el ámbito de la CAEX los preceptos posteriores establecidos por la LTBG para las CCAA y sus entidades dependientes, a las que concede un plazo de dos años para su adaptación.

Haciendo uso de la habilitación prevista por la DA cuarta de la LTBG y el artículo 43 de la LGAEX, la CAEX optó por la atribución de las competencias en materia de reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, mediante convenio firmado el 3 de febrero de 2016, que sería objeto de tres prórrogas, estando en vigor en el ejercicio fiscalizado la firmada el 19 de diciembre de 2018. Finalmente, el 3 de diciembre de 2019 se firma un nuevo convenio por el que se atribuye al citado Consejo la resolución de las reclamaciones en los supuestos de resoluciones (expresas o presuntas) dictadas por la Administración de Extremadura, sus entidades dependientes y las entidades locales integradas en su ámbito territorial.

Se resumen a continuación, desglosadas en función del sentido de la resolución, las reclamaciones relativas a la CAEX (administración autonómica y entes dependientes) de los ejercicios 2019 y 2020 resueltas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno¹²³.

CUADRO Nº 75. RECLAMACIONES DE 2019 Y 2020 RESUELTAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

(en número)

Resolución	2019	2020
Archivadas	11	4
Desestimadas	2	5
Estimadas	16	19
Estimadas parcialmente	3	1
Estimadas por motivos formales	3	3
Inadmitidas a trámite	4	5
Total	39	37

Fuente: Datos publicados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La situación excepcional derivada de la pandemia por el COVID-19 motiva que once de las reclamaciones realizadas en 2020 tengan por objeto solicitudes de información relacionada con la gestión, plazas o inspección de residencias de mayores y relacionada con los test de detección de la enfermedad.

Atendiendo al cumplimiento de las obligaciones de información del sector público previstas en el capítulo I del Título I de la LGAEX “Transparencia en la actividad administrativa”, el Servicio de Inspección y Seguimiento de la Calidad de la Secretaría General de Administración Pública llevó a cabo durante el segundo trimestre de 2018 la medición del cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa por parte de 39 entidades del sector público autonómico. Los resultados del referido análisis pusieron de manifiesto determinadas deficiencias entre las que destacan: la obtención por doce entidades públicas autonómicas de un índice individual de transparencia no superior al 50 % y que un total de catorce entidades no contaran con un apartado específico de transparencia en la página web de la entidad. No se ha implantado un procedimiento de seguimiento periódico que permita acreditar la subsanación de estas deficiencias. No obstante, se comunicó a cada una de las entidades afectadas la información obtenida y un plan de mejora específico a implantar para el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia.

Se ha solicitado información a las entidades del sector público de la Comunidad sobre los avances en la mejora de las deficiencias detectadas, que permitan acreditar la implantación de estos planes de mejora, tan solo informan sobre la adopción de medidas en esta línea las siguientes entidades:

- URVIPEXSA manifiesta que, con posterioridad al ejercicio fiscalizado está en proceso de contratación la elaboración de una página web de la empresa que incorpore el portal de transparencia.

¹²³ Para confeccionar este cuadro se toma como referencia temporal la fecha de entrada de las reclamaciones, con independencia de la fecha de resolución.

- El Consorcio Ciudad Monumental, Histórico-Artístico y Arqueológico de Mérida amplía la información sobre contratación para incluir los contratos mayores y menores de más de 3 miles de euros. No obstante, estas actuaciones se realizaron con posterioridad al ejercicio 2019, respecto al que la auditoría de cumplimiento realizada señalaba la no inclusión de la información contractual.
- El Consorcio FEVAL informa de actuaciones posteriores al ejercicio fiscalizado para estructurar el portal de transparencia de la entidad para publicar y cumplir con todos los requisitos exigidos por la LTBG, limitándose en el ejercicio fiscalizado a los anexos de cuentas abiertas.
- Fundación Jóvenes y Deportes ha desarrollado un manual de transparencia.

De la revisión efectuada sobre los correspondientes portales de transparencia de las entidades que conforman el sector público extremeño, se deduce que todas ellas cuentan con un apartado específico de transparencia en las correspondientes páginas web de cada entidad, a excepción de las Organismos IMEX y SES, de las empresas públicas GISVESA (incursa en un proceso de liquidación) y URVIPEXSA y de las fundaciones CDIEX y VIDEOMED. No obstante, la estructura de los respectivos apartados de transparencia no es homogénea y, como ya puso de manifiesto respecto al ejercicio precedente, la mayoría de las entidades incumplen varios de los requisitos de publicación establecidos en los artículos 6 y 8 de la LTBG. Así, solo una minoría de las entidades (ocho de un total de 43) publica un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos (requisito exigido por el artículo 6.1 de la LTBG) y las retribuciones percibidas anualmente por sus altos cargos y máximos responsables (dispuesto por el artículo 8.1.f de la LTBG, remitiendo adicionalmente tres entidades a la publicación de retribuciones que realiza al respecto la Junta de Extremadura).

Respecto al portal de transparencia de la Junta de Extremadura, se ha verificado la cumplimentación de la preceptiva información prevista por los artículos 6 (programación) y 14 (transparencia en el gasto público) de la LGAEX, resultando las siguientes incidencias:

- Por lo que se refiere a la programación, la información publicada sobre planes y programas es parcial e incompleta, en tanto que no figura información respecto a las Consejerías de Movilidad, Transporte y Vivienda; Cultura, Turismo y Deporte; y para la Transición Ecológica y Sostenibilidad. En otras Consejerías simplemente se relacionan los planes sin incluir vínculos a los mismos (Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales y Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio).
- Se ha procedido a la publicación de información actualizada de la mayor parte de requerimientos de información que exige la LTBG en relación con la transparencia en el gasto público (artículo 14), salvo la información pormenorizada del gasto público en publicidad institucional (que solo figura entre los planes anuales de la Consejería de Igualdad y Portavocía) y la información relativa a la deuda viva e información básica sobre la financiación de la CAEX, que está actualizada solo hasta el ejercicio 2016.

Por otra parte, la LGAEX preveía la elaboración de un plan de simplificación administrativa en el plazo de un año desde su entrada en vigor (que tuvo lugar el 24 de noviembre de 2013), el cual debía ser sometido a la aprobación del Consejo de Gobierno y publicado en el DOE. A 31 de diciembre de 2019 no se había aprobado ni publicado el correspondiente plan, si bien tuvo lugar en el ejercicio fiscalizado la aprobación de la LAMA con objeto de atender a los requerimientos de la Administración extremeña en relación con los objetivos de modernización, racionalización y simplificación de la actuación administrativa.

La LAMA prevé la creación en su artículo 27, apartado 2 de “un órgano colegiado de dirección, coordinación y colaboración horizontal, con representación de todas las áreas de Gobierno, que contribuya al proceso de modernización y mejora continua los servicios públicos...”, remitiendo al desarrollo reglamentario de su composición y funciones en su apartado 4. A 31 de julio de 2021, no se había procedido a la creación de dicho órgano ni al desarrollo reglamentario del mismo. Por el contrario, sí se ha desarrollado una planificación estratégica en materia de modernización digital, prevista por el artículo 26 de la LAMA, dando lugar al Plan de Modernización Digital de la Junta de Extremadura 2020-2024, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 2 de diciembre de 2020. Este plan, entre otras cuestiones, contextualiza los objetivos de simplificación y reducción de cargas administrativas en el ámbito de la CAEX.

II.8.10. Gestión medioambiental

De acuerdo con el artículo 149.1.23 de la Constitución, es competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, así como sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, sin perjuicio de las facultades de las CCAA para establecer normas adicionales de protección. Asimismo, el artículo 148 atribuye a las CCAA la potestad de asumir competencias en este ámbito, concretándose en el EA de la CAEX la competencia para el desarrollo normativo y ejecución en estas materias (artículo 10.1.2)¹²⁴.

Por otra parte, la A2030 contempla, entre las metas asociadas a su objetivo número 15, “velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales”.

En 2019 las correspondientes competencias en el ámbito de la CAEX son ejercidas inicialmente por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. No obstante, en virtud del Decreto del Presidente 16/2019, de 1 de julio, se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías de la Administración de la CAEX de forma que las competencias anteriormente atribuidas a la citada Consejería pasan a distribuirse entre:

- La Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio a la que se asignan las competencias de agricultura y ganadería, desarrollo rural, ordenación y gestión forestal, cinegética y piscícola, prevención y extinción de incendios forestales, ordenación del territorio, urbanismo y las competencias en materia de interior.
- La Consejería de Transición Ecológica y Sostenibilidad que asume las competencias en materia de conservación de la naturaleza, áreas protegidas y evaluación y protección ambiental.

A) GESTIÓN FORESTAL Y DE MONTES

El marco legislativo en esta materia estaba conformado, principalmente, por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 21/2015, de 20 de julio y, en el ámbito autonómico por la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura (LAE) que dedica su Título VII a la regulación de los montes y aprovechamientos forestales. Este marco se completa en 2019 con la aprobación de la LAMA que en su título V “Mejora de la regulación en materia de montes” regula el

¹²⁴ “Medioambiente. Regulación y protección de la flora, la fauna y la biodiversidad. Prevención y corrección de la generación de residuos y vertidos y de la contaminación acústica, atmosférica, lumínica, del suelo y del subsuelo. Regulación del abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas. Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

régimen jurídico de los montes demaniales con el fin de dotar de mayor agilidad y seguridad jurídica a la tramitación procedimental, concretamente el uso general común, el uso general especial propio de las autorizaciones demaniales y el uso privativo correspondiente a las concesiones demaniales.

Durante el ejercicio fiscalizado tuvo lugar la aprobación del Decreto 134/2019, de 3 de septiembre, por el que se regula la realización de determinadas actuaciones forestales en el ámbito de la CAEX y los Registros de Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales y de Montes Protectores de Extremadura, dando cumplimiento a lo previsto por los artículos 282 y 245 de la LAE, respectivamente, en relación con ambos registros. No obstante, a 31 de diciembre de 2020 no se había creado aún el Registro de Cooperativas Empresas e Industrias Forestales, estando en fase de proyecto la elaboración de un nuevo Decreto que regula el régimen jurídico de los montes protectores y su registro. En cualquier caso, la situación de la declaración de montes protectores en la CAEX se limita en 2019 al correspondiente al Valle del Árrago en Descargamaría mediante resolución de la Consejera competente de 22 de mayo de 2019, habiéndose recibido en marzo de 2019 la solicitud para la declaración de un nuevo monte protector en el término municipal de Santibañez el Alto, que ha superado el trámite de consultas y obtenido el informe favorable del Ayuntamiento. A 31 de diciembre de 2020 no se había culminado la declaración efectiva mediante la correspondiente resolución.

La LAE prevé también el desarrollo y aprobación de unas “Instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes” (artículo 252), así como de los “Instrumentos de gestión forestal” (artículo 253) y del “Registro de Montes ordenados” (artículo 255). Al término del ejercicio fiscalizado no se había procedido a su desarrollo reglamentario, si bien se ha acreditado la existencia de un borrador de Decreto destinado a regular sendas materias, que ya había sido sometido a consulta y asesoramiento por el Consejo Asesor Forestal de Extremadura y se encontraba en trámite de audiencia e información pública al finalizar el primer cuatrimestre de 2021.

El Plan Forestal de Extremadura vigente, fue aprobado en 2003 y objeto de evaluación en 2010, dando lugar a un informe que recomendaba una revisión presupuestaria bianual, una memoria de evaluación quinquenal y una revisión formal cada diez años. Pese a ello no se ha acreditado la existencia de los correspondientes documentos de evaluación posteriores al emitido en 2010. La LAE define en su artículo 250 dicho instrumento y su procedimiento de aprobación, no obstante, a 31 de diciembre de 2019, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación del precedente, no se había aprobado un nuevo plan forestal, ni reformulado el vigente.

En virtud del Decreto 32/2018, de 20 de marzo, se regula el fondo de mejora en montes catalogados de utilidad pública de la CAEX y el régimen de subvenciones directas para los montes de utilidad pública no autonómicos. Aunque su plan estratégico previó la elaboración por las entidades locales beneficiarias de 100 planes de mejora con cargo al fondo (50 en 2017 y 50 en 2018), como consecuencia del retraso en la convocatoria tan solo se resolvieron 68 expedientes de un total de 73 que solicitaron inversiones con cargo al fondo, la mayor parte resueltos en el ejercicio fiscalizado. Se ha acreditado el seguimiento efectivo de este plan, resultando de su análisis que las desviaciones sobre previsiones son debidas al bajo nivel de ingresos en algunos montes que restan atractivo a iniciar un proceso de solicitud de subvenciones por las entidades locales correspondientes.

Por segundo ejercicio consecutivo no se acreditan reclamaciones por indemnizaciones de las previstas por el artículo 77.2 de la Ley 43/2003, de Montes en ninguno de los dos Servicios Territoriales de la DG de Política Forestal. En relación con las previstas en el artículo 77.3 (por obtención de un beneficio económico superior a la máxima sanción prevista), tan solo consta la tramitación de un expediente en Cáceres del que se deriva una sanción de 2 miles de euros (frente a los siete tramitados por ese servicio en 2018 por importe de 9,7 miles de euros). No se ha

desarrollado en el ámbito de la CAEX un registro de infractores, donde inscribir a las personas físicas y jurídicas sancionadas en virtud de resolución administrativa firme por determinadas infracciones de la legislación de montes.

Al finalizar 2019 continuaba pendiente de desarrollo una estrategia de aprovechamiento de la biomasa forestal en el ámbito de la CAEX, sin que se haya acreditado el impulso de la coordinación por parte del Estado en esta materia, pese a lo previsto por la DA Cuarta de Ley de Montes¹²⁵. Tampoco se había procedido ni en 2019 ni en 2020 al desarrollo del régimen específico de declaración de cultivos energéticos forestales orientados a la producción de biomasa, previsto en la DA cuarta del Decreto 134/2019, de 3 de septiembre.

B) EVALUACIÓN E INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

La Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental de la CAEX (LPAE) regula las técnicas para evaluar, estimar y considerar, con carácter previo a su implantación, las actividades e instalaciones con incidencia potencial en el medioambiente, norma que sustituye a la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la CAEX. Pese al periodo transcurrido desde la aprobación de la LPAE, continúa en vigor el Reglamento de Evaluación Ambiental de la CAEX, dictado en desarrollo de la Ley 5/2010, sin que se haya producido un nuevo desarrollo reglamentario de la LPAE pese a las múltiples remisiones de la ley al mismo.

En el ejercicio fiscalizado se subsana la integración de funciones que venía recayendo en la misma DG en aquellos casos en que el papel de órgano sustantivo o promotor de programas o proyectos sujetos a evaluación ambiental también correspondía a la Consejería competente para la evaluación. En virtud del artículo 5 del Decreto 170/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad, se atribuye a la DG de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas la evaluación en aquellos casos en que la condición de órgano sustantivo o promotor recayese en la DG de Sostenibilidad.

En relación con las infracciones tipificadas en la LPAE, durante el ejercicio 2019 se impusieron las siguientes sanciones:

- Respecto a las infracciones en materia de comunicaciones y autorización ambiental (artículo 131) todas se tipificaron como leves, dando lugar a un total de 33 expedientes sancionadores de los que resultó la imposición de multas por un montante total de 49 miles de euros.
- De las previstas en el artículo 133 relativas a “evaluación de impacto ambiental de proyectos” se abrieron 29 expedientes que derivaron en la imposición de sanciones por un total de 33 miles de euros, todas ellas tipificadas como leves a excepción de 6 de ellas que se consideraron graves. En este último caso, las sanciones impuestas no superan en ningún caso los 3 miles de euros, pese a que el artículo 134.b) prevé la imposición de multas por un importe mínimo de 24 miles de euros.

Del seguimiento del cumplimiento de lo previsto en el artículo 140 de la LPAE según el cual el infractor está obligado a la reposición o restauración de las cosas al estado anterior a la infracción cometida, no se había procedido a la misma a 31 de diciembre de 2019 respecto a dos expedientes sancionadores tramitados en 2016, estando otro de ellos en fase de ejecución aun no concluida a

¹²⁵ No obstante, se ha acreditado el impulso de actuaciones en este ámbito, fundamentalmente mediante la firma el 21 de agosto de 2017 del protocolo para el desarrollo sostenible de los espacios forestales entre la Junta de Extremadura, Extremadura Avante Servicios Avanzados a PYMES, e inicialmente tres entidades privadas, dentro del marco de la Estrategia de Economía Verde y Circular para Extremadura 2030.

dicha fecha, sin que en los tres casos referidos se haya acreditado el cobro de las correspondientes sanciones¹²⁶.

El artículo 8 de la Ley 27/2006 por la que se regulan las condiciones de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, exige la elaboración y publicación de un informe anual de coyuntura sobre el estado del medio ambiente. El correspondiente a la CAEX relativo al ejercicio 2019 está afectado por retrasos en la remisión de la información soporte por los organismos competentes, alegando para ello las dificultades para recabarla por la situación de pandemia. No obstante, se ha acreditado su publicación en el segundo trimestre de 2021. En 2019 se recibieron 885 solicitudes de información pública en materia medioambiental, de las previstas en el artículo 10 de la citada ley (frente a 876 en el ejercicio precedente), tan solo cuatro de ellas resueltas en plazo superior a un mes y solo una no contestada.

C) DECLARACIÓN DEL SISTEMA COMUNITARIO DE GESTIÓN Y AUDITORÍAS MEDIOAMBIENTALES (EMAS)

El RD 239/2013, de 5 de abril, establece las normas para la aplicación del Reglamento (CE) nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la participación voluntaria de organizaciones en el EMAS. En sus artículos 5.2 y 7 se prevén acciones de información y difusión de este sistema por las distintas AAPP implicadas. Las acciones en este ámbito llevadas a cabo por la CAEX se han centrado en facilitar guías de usuario y formularios de presentación e información sobre las empresas registradas, principalmente.

Del análisis de la inscripción de sociedades en el correspondiente Registro de Adhesión al EMAS, se deduce un impacto reducido de estas acciones, tanto por el número de entidades inicialmente inscritas, como por las incidencias en la renovación de las mismas, que se exponen a continuación:

- A 31 de diciembre de 2019 habían sido objeto de inscripción en el Registro cinco entidades, ninguna de ellas entidades públicas. En 2020 se añadiría otra entidad privada.
- Una de las entidades inscritas (AGRAZ) al presentar la declaración medioambiental validada relativa al ejercicio 2018-2019, comunica una superación de los límites previstos en la declaración ambiental integrada que tenía concedida la correspondiente actividad (como consecuencia de un vertido industrial por avería), por lo que en 2020 se cancela su inscripción en el Registro sin perjuicio de la posibilidad de renovación una vez acreditada la subsanación.
- En dos casos tras no presentar solicitud de renovación y renuncia expresa se cancela la inscripción de las correspondientes sociedades, siendo posteriormente objeto de una nueva inscripción en 2020 (FOTEX e INTERLUM). Pese a ello la información que constaba publicada en el portal web de la Junta, mantenía los datos de la inscripción inicial ya cancelada a 31 de diciembre de 2020.
- En el caso de otra de las entidades inicialmente inscritas (LEDA) se resolvió, ya en el ejercicio 2020, la cancelación de la inscripción en el Registro, por no haber presentado la declaración medioambiental validada y la declaración del verificador medioambiental relativa al ejercicio 2018.

Por último, el artículo 6 del RD 239/2013 prevé la integración del sistema EMAS en los procedimientos de contratación pública. En el ejercicio 2019 no se contaba con recomendaciones

¹²⁶ Según se informa en alegaciones en el caso del expediente que conllevó una sanción superior, 240 miles de euros, la sentencia que resuelve el recurso administrativo planteado no recayó hasta julio de 2021, por lo que solo entonces procede la verificación de la restitución del estado de las cosas.

en este ámbito que se incorporarían con posterioridad (en 2021) con la publicación de la “Guía de compras verdes para la Administración y las empresas”, que entre otros objetivos persigue el fomento de la implantación del sistema EMAS en proveedores.

D) CANON DE SANEAMIENTO-DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES

El EA de la CAEX encomienda a esta, en su artículo 10, la regulación del abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas. Para la adecuada financiación de estas competencias la Ley 2/2012, de 28 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de juego de la CAEX, crea el Canon de saneamiento como un tributo propio de la CAEX, de carácter indirecto y de naturaleza real, que grava la disponibilidad y utilización del agua, siendo su finalidad posibilitar la financiación de las infraestructuras hidráulicas soportadas por la CA, de cualquier naturaleza, correspondientes al ciclo integral del agua.

Como en ejercicios precedentes, no se ha implantado en 2019 un sistema de gastos con financiación afectada o procedimiento que garantice la afectación de los recursos recaudados en concepto de canon a la financiación de infraestructuras hidráulicas, prevista por el artículo 33.2 de la citada ley.

En el siguiente cuadro se presenta de forma resumida la evolución de la ejecución presupuestaria del canon de saneamiento desde el ejercicio de su implantación hasta 2019.

CUADRO Nº 76. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CANON DE SANEAMIENTO

(miles de euros)

	Ejercicios						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Previsiones iniciales	34.439	25.000	10.000	14.506	14.403	7.500	7.000
DRN	17.997	22.388	18.893	15.451	16.062	12.575	8.160
Recaudación neta	17.997	22.388	18.893	15.451	16.062	12.575	8.160

Fuente: Elaboración propia a partir de la ejecución presupuestaria de la AG que figura en las cuentas anuales rendidas.

Puede apreciarse una recaudación decreciente a partir del ejercicio 2015 como consecuencia, principalmente, de los BF que afectan a este recurso. En virtud de la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la CAEX se establece una bonificación del 50 % en la cuota íntegra, a partir del 1 de enero de 2018 y una deducción de dos metros cúbicos por vivienda y mes como mínimo exento. Estos BF se estiman en los PG de Extremadura de 2019 en 10.412 miles de euros, frente a los previstos en 2018 que ascendían a 6.247 miles de euros, lo que explica la disminución de la recaudación en 2019.

Atendiendo a la financiación del programa 354D¹²⁷ “Saneamiento y abastecimiento de aguas” (proyectos susceptibles de financiación por el canon), durante los años de vigencia del canon de saneamiento, puede distinguirse aquella que procede de “recursos propios de la CAEX” (el sistema

¹²⁷ Este programa tiene por objeto “garantizar a los ciudadanos unos recursos hídricos en cantidad y calidad suficientes para diversos usos y utilidades, bajo el principio general de protección y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, en especial en aquellos municipios cuyo servicio y abastecimientos son obsoletos y deficientes”.

contable no discrimina el canon de otros recursos propios) de la financiada con recursos procedentes de fondos europeos conforme a la siguiente evolución.

CUADRO Nº 77. EJECUCIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA 354 D

(miles de euros)

Ejercicio	Obligaciones financiadas CA	Obligaciones financiadas Fondos UE	Total
2013	7.059	13.481	20.540
2014	9.394	6.627	16.021
2015	6.291	10.991	17.282
2016	2.782	4.945	7.727
2017	6.925	6.752	13.677
2018	3.200	6.856	10.056
2019	5.282	4.929	10.211
Total	40.933	54.581	95.514

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

De la comparación de ambos cuadros cabe deducir que, considerando que la financiación con recursos propios proceda en su totalidad de la recaudación del canon, a 31 de diciembre de 2019 existiría un remanente acumulado de 70.593 miles de euros, en concepto de canon, que no se había aplicado a la financiación de las correspondientes infraestructuras. Pese a ello, el grado de ejecución de estas infraestructuras es en 2019, al igual que en ejercicios precedentes, reducido, como evidencia el grado de consecución de los indicadores definidos para el programa 354D. Así, para los objetivos del programa “Construir nuevas infraestructuras de abastecimiento de aguas” (con una planta creada sobre dos previstas y una planta mejorada sobre las seis previstas) y “Promover y gestionar obras hidráulicas” (con cinco expropiaciones sobre 40 previstas y cuatro obras hidráulicas nuevas sobre diez previstas), ningún indicador supera el 50 % de ejecución. En relación con las acciones previstas para el encauzamiento de ríos el grado de ejecución fue nulo en 2019.

El Plan Estratégico Plurianual de Infraestructuras para el periodo 2016-2030 se desglosa en un Plan estratégico de infraestructuras viarias y un Plan estratégico de infraestructuras del agua e infraestructuras hidráulicas. Entre estas últimas se incluyen las relativas al saneamiento y depuración de aguas residuales, con la pretensión de dotar de depuradoras a aquellos municipios que carezcan de ellas y de reformar o ampliar las ya construidas y que no cumplan con los requisitos de la normativa vigente, así como las que lo precisen debido a su antigüedad o estado de conservación. No existe un procedimiento para el seguimiento anual de la ejecución del Plan Plurianual de Infraestructuras, por lo que no se dispone de ningún informe relativo a 2019; no obstante, de los datos de ejecución presupuestaria puede deducirse que el grado de ejecución sobre la totalidad del Plan se sitúa en el 2,23 % en materia de abastecimiento y en el 3,5 % en inversiones de saneamiento y depuración, dado que la ejecución de obras de encauzamiento fue prácticamente nula en el ejercicio.

Conforme al Acuerdo para la financiación de inversiones en infraestructuras de Extremadura 2017-2020, la financiación europea para este periodo destinada al ciclo integral del agua tanto en abastecimiento, como en saneamiento y depuración asciende a algo más de 59.100 miles de euros

de los cuales 41.500 miles tienen como destino “culminar los requisitos de la Directiva Marco de Aguas (depuración de aguas)”. Concretamente, en lo que se refiere a proyectos de depuración de aguas previstos en esta programación, se incluyen los correspondientes a 45 estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR) cuyo coste total asciende a 94.960 miles de euros. De ellas, en el momento de aprobación del Acuerdo tenían asignadas otras fuentes de financiación distintas de los fondos europeos un total de 22.000 miles de euros (65,2 % del total), pero no se hace alusión expresa al canon de saneamiento, pese al remanente existente antes citado.

La Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que dichas aguas sean tratadas correctamente antes de su vertido, siendo los criterios que utiliza para la determinación de su obligatoriedad el número de “habitantes-equivalentes”, y las “aglomeraciones urbanas”, así como la mayor o menor sensibilidad de la zona en la que van a realizarse los vertidos. De la información proporcionada por la DG de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas, de fecha 21 de junio de 2020, en los reportes realizados en esta materia a la UE se deducen incumplimientos en relación con 61 EDAR a 31 de diciembre de 2019, distinguiendo los siguientes motivos:

- Que no exista EDAR: 45 estaciones, respecto a las cuales su construcción puede estar encomendada a la CAEX o al Estado para aglomeraciones con habitantes equivalentes superiores a 2.000.
- Que exista EDAR, pero la instalación necesite una ampliación o mejoras para cumplir los requisitos europeos de calidad: trece estaciones.
- Que exista EDAR, pero su explotación y funcionamiento no sea el correcto por parte del Ayuntamiento: tres estaciones.

Para llegar a esta situación se han verificado avances en 2019 mediante la realización por el Estado de actuaciones en relación con cinco EDAR (construidos por la Junta de Extremadura) que solventan los incumplimientos que afectaban a los mismos. Asimismo, se habían iniciado procedimientos de licitación respecto a 40 proyectos para salvar los correspondientes incumplimientos, todos ellos licitados antes de mayo de 2021, salvo cuatro de ellos.

Por último, si bien no se ha llegado a aprobar una ley de abastecimiento y saneamiento de Extremadura, a comienzos de 2020 se crearon varios grupos de trabajo en el seno del Consejo Asesor del Agua de Extremadura, en torno a cinco ejes temáticos, con el objeto de identificar las necesidades de la región en la gestión del ciclo urbano e incorporar los principales resultados al borrador del anteproyecto de la citada ley.

E) GESTIÓN DE RESIDUOS

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, atribuye a las CCAA en su artículo 12.4 “la elaboración de los programas autonómicos de prevención de residuos y de los planes autonómicos de gestión de residuos”. En el caso de la CAEX, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2016 se aprobó el Plan Integrado de Residuos de Extremadura 2016-2022 que incluye como un apartado de este el programa de prevención. De acuerdo con lo previsto por el artículo 10 de la ley este plan tiene carácter público y está disponible en el portal web de la Junta de Extremadura.

En aplicación de lo dispuesto por el artículo 14.5 de la citada ley, el Plan ha de evaluarse y revisarse como máximo a los seis años de su entrada en vigor. El portal Web de la Junta de Extremadura

recoge distinguiendo por tipos de residuos la evaluación anual del plan, habiéndose acreditado la correspondiente a 2019.

El artículo 22.1¹²⁸ de la Ley 22/2011 establece como objetivo a alcanzar por las autoridades competentes antes de 2020, que la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, como mínimo, el 50 % en peso. Al terminar el ejercicio fiscalizado no se había conseguido el objetivo, si bien se alcanzó un 45,21 % en peso de residuos domésticos y similares destinados a reciclaje. No obstante, gran parte de este reciclaje se basa en el aumento del material bioestabilizado en la red de ecoparques de Extremadura, el cual en virtud de la nueva Directiva 2018/851 que modifica la Directiva 2008/98/CE de residuos, no podrá contabilizarse como material reciclado en 2027, por lo que se hace necesario el impulso de la recogida separada de biorresiduos para alcanzar los porcentajes objetivo.

Por lo que se refiere a los residuos no peligrosos de construcción y demolición, el citado artículo 22.1 en su apartado b) establece un objetivo del 70 % para su reciclado, la reutilización u otra valorización de estos materiales, alcanzando la CAEX un 64,5 % a 31 de diciembre de 2019. Como en ejercicios precedentes no se ha procedido a la remisión de la información prevista en relación con estos residuos por el artículo 22.2 de la Ley 22/2011, al no haber sido solicitada por el Ministerio competente.

El Cuarto Informe bis relativo al estado en la CAEX de los vertederos ilegales de residuos inertes incluidos en el Procedimiento de Infracción CE nº 2015/2192, a 31 de diciembre de 2017 ponía de manifiesto la permanencia a dicha fecha de 82 vertederos ilegales, de los 133 inicialmente señalados en el mismo. En diciembre de 2018 se comunicó tanto al Ministerio como a la Comisión el avance de los trabajos realizados a esa fecha, habiendo dictaminado esta última, como respuesta a la comunicación precedente, que se había aportado documentación insuficiente para acreditar el sellado de doce vertederos, remitiendo la Junta de Extremadura documentación acreditativa del sellado de otros once y comunicando el inicio de expedientes de contratación en relación con otros 34. De la información aportada por la DG de Sostenibilidad, actualizando la situación al término de 2019, se deduce que 23 de los 82 vertederos a los que aludía el informe se han sellado con posterioridad, habiéndose licitado otros 35 y estando en preparación la licitación de otros diecisiete sellados. Los siete restantes son de titularidad privada, sin que se hayan realizado aun los correspondientes convenios con los Ayuntamientos y particulares afectados para promover su sellado. No obstante, no se ha acreditado la existencia de un nuevo pronunciamiento de la Comisión respecto a la justificación que se consideró insuficiente, con base en la nueva documentación aportada¹²⁹.

En el Convenio marco de colaboración, suscrito el 14 de enero de 2019, entre la Junta de Extremadura, la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura y GESPESA, para la gestión de residuos domésticos y comerciales no peligrosos en la CAEX se prevé la constitución de una Comisión de Seguimiento del mismo, con un régimen de reunión anual. Esta Comisión tiene atribuida entre otras funciones velar por el cumplimiento del convenio y evaluar el mismo. Sin embargo, no se han llevado a cabo reuniones de la citada Comisión ni en el ejercicio 2019 ni en el posterior.

¹²⁸ Este artículo traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/98/CE sobre residuos.

¹²⁹ Al respecto, en trámite de alegaciones se informa de la reunión de los responsables de la CAEX con miembros de la Comisión el 17 de marzo de 2021, remitiéndose nuevo informe de actualización con la programación del cierre de todos los vertederos, con fecha 7 de mayo de 2021.

F) EFICIENCIA ENERGÉTICA

En el informe de fiscalización precedente se analizó la existencia en la CAEX de planes dirigidos al fomento de la eficiencia energética, así como de su sometimiento a procesos de evaluación que permitan cuantificar el grado de consecución de los objetivos previstos. Los resultados obtenidos son extensibles al ejercicio 2019 en el que conviven diversos planes estratégicos y de actuación que, como se indicó, no fueron sometidos a revisiones anuales en 2018 y 2019 que permitieran la evaluación de su cumplimiento. Estos planes se concretan en:

- El Acuerdo para el desarrollo energético de Extremadura 2010/2020 de 2009.
- El Plan de sostenibilidad, economía y empleo verde de Extremadura firmado el 21 de abril de 2016. El Plan preveía la elaboración de una Ley de Aguas de Extremadura, que, como se ha indicado, aun no se había aprobado al concluir el ejercicio fiscalizado.
- Estrategia de eficiencia energética en edificios públicos de la Administración General de Extremadura, aprobado en diciembre de 2018. Su vigencia temporal comprende el periodo 2018-2030, dentro del Marco de la Estrategia de Economía Verde y Circular 2030, contemplando actuaciones sobre un total de 705 edificios y estimando una inversión a movilizar en el periodo mencionado de 229 millones de euros.

En cuanto a las actuaciones desarrolladas en el ejercicio fiscalizado, cabe destacar:

- El Acuerdo estratégico para el fomento del autoconsumo eléctrico en Extremadura firmado en noviembre de 2019 entre la Junta de Extremadura y diversos actores con responsabilidades en este ámbito (entre ellos la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, organizaciones empresariales y el IDEA). En desarrollo del mismo se dictaron, ya en 2020, unas Instrucciones sobre tramitación de instalaciones de autoconsumo en la CAEX y se publicó una Guía de usuario para dar a conocer sus ventajas.
- La aprobación de la Ley 4/2019, de 18 de febrero, de mejora de la eficiencia energética y las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos extremeños, en cuyo artículo 6 prevé la elaboración de una Guía técnica para la mejora de la eficiencia energética en los referidos centros que ha sido publicada en febrero de 2020 y cuya aplicación será obligatoria para la construcción de nuevos centros educativos públicos no universitarios. Los artículos 3 y 4, prevén la realización de auditorías energéticas y planes de eficiencia energética en los centros educativos extremeños, en plazos aun no concluidos a 31 de julio de 2021.

Desde la vertiente presupuestaria, en la AG la parte de estos planes destinada a fomentar la eficiencia energética se concretan en el programa 333 A “Energías renovables y eficiencia energética” que se dota con unos créditos definitivos de 12.340 miles de euros dando lugar al reconocimiento de obligaciones por 2.666 miles de euros, lo que supone un grado de ejecución del 21,6 %. Las actuaciones que contempla el programa se estructuran en torno a distintas líneas de subvención, sin que llegasen a ejecutarse (parámetros de ejecución nulos) las previstas en relación con el impulso al vehículo eléctrico. Entre ellas, destacan las contempladas por Decreto 188/2016, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras para el régimen de concesión de subvenciones para actuaciones de ahorro y eficiencia energética de Extremadura, de las que no se ha acreditado un seguimiento en 2019 de su plan estratégico que permita evaluar el grado de consecución de sus objetivos, si bien los parámetros presupuestarios ponen de manifiesto un bajo grado de ejecución (diecisiete de 62 actuaciones previstas en PYMES y seis de veinte en AAPP).

II.8.11. Gestión económico-financiera del sector público empresarial

A) ACTIVIDAD DE APOYO A LA FINANCIACIÓN DE EMPRESAS POR EL GRUPO AVANTE

La Sociedad Extremadura Avante, S.L. fue creada por la Ley 20/2010 de 28 de diciembre de concentración empresarial pública de la CAEX, que define en su artículo 2.1 su objeto social como el servicio a los empresarios y al resto de agentes económicos que contribuyan al desarrollo económico y social de Extremadura, y el acompañamiento de la Junta de Extremadura para la ejecución de su política empresarial. La citada ley diseñó un proceso de concentración empresarial que, una vez concluido, fue completado con la fusión por absorción de la entidad con mayor volumen de actividad del Grupo, SOFIEX, por la matriz Extremadura Avante, S.L., escriturada el 24 de enero de 2018. Para el desempeño de su actividad tanto el capital de la matriz, como de la sociedad absorbida SOFIEX, ha sido objeto de sucesivas ampliaciones de forma que, a fin de ejercicio fiscalizado, el capital escriturado de Extremadura Avante, S.L. ascendía a 201.803 miles de euros.

El adecuado cumplimiento de los fines sociales del Grupo, en lo que se refiere al apoyo a la financiación empresarial mediante la concesión de créditos y la toma de participaciones, está siendo afectado en ejercicios sucesivos por las dificultades para la identificación y consolidación de proyectos empresariales viables. Por una parte, estas dificultades se evidencian en el volumen de recursos del grupo que se vienen manteniendo como activos líquidos sin ser objeto de inversión, por otra, en los deterioros acumulados derivados de las inversiones realizadas que implican que el patrimonio neto de la sociedad matriz se sitúe al cierre del ejercicio en 149.796 miles de euros, un 74,2 % de su capital social.

– Recursos mantenidos en imposiciones a plazo fijo

A fin del ejercicio fiscalizado el sector público empresarial autonómico mantenía imposiciones por importe de 26.885 miles de euros¹³⁰ (todas ellas correspondientes al Grupo Avante y, concretamente, un 80,1 % a su matriz). El mantenimiento de estos recursos no responde a la colocación puntual de excedentes de tesorería, sino que vienen manteniéndose sin ser objeto de inversión como saldos medios en los sucesivos ejercicios, así, durante el periodo 2012 a 2018, estas imposiciones mantenían saldos finales superiores a 39.000 miles de euros. Asimismo, a estos importes no destinados al apoyo empresarial, se suma el importe invertido por la sociedad matriz en cuatro fondos de inversión, cuyo valor al cierre del ejercicio ascendía a 9.035 miles de euros. El volumen de estos recursos es fruto del desembolso total de las ampliaciones de capital, anteriormente referidas, sin acompasar el flujo de tesorería derivado de las mismas a las necesidades derivadas de la actividad de inversión del grupo empresarial.

El 18 de marzo de 2019 se acordó la constitución de Avante Financiación II, Fondo de Inversión Colectiva de tipo Cerrado, en la que Extremadura Avante, S.L. participó en un 80 % (aportando 9.600 miles de euros), tras ser autorizada por Consejo de Gobierno el 8 de enero de 2019. El contrato de constitución determina que la dirección y administración del fondo corresponde a la sociedad Extremadura Avante Inversiones, SGEIC, S.A. del Grupo Avante. A fin de 2019 este fondo mantenía imposiciones a plazo fijo por importe de 8.400 miles de euros y participaciones en fondos de inversión por valor de 1.201 miles de euros. A estas inversiones hay que agregar las mantenidas a fin del ejercicio por el otro fondo administrado por la Sociedad Extremadura Avante Inversiones, SGEIC, S.A. (Extremadura Avante I, Fondo de Inversión Colectiva de Tipo Cerrado), 4.500 miles de euros en imposiciones a plazo fijo y 1.351 miles de euros en participaciones en fondos de inversión en diferentes entidades financieras. En consecuencia, parte de los recursos inmovilizados en

¹³⁰ Sin computar las correspondientes a los fondos de inversión colectiva.

ejercicios precedentes se canalizan a través de los citados instrumentos de inversión colectiva, sin que a 31 de diciembre de 2019 la participación en los mismos se haya materializado, aún, en un nivel significativo de apoyo a la financiación empresarial.

– Inversiones y créditos (deterioros)

En el ejercicio fiscalizado se incrementaron interanualmente en un 183 % los deterioros y pérdidas de instrumentos financieros registrados por Extremadura Avante, S.L. hasta alcanzar los 2.771 miles de euros, como consecuencia principalmente del deterioro de la participación en FEISA (sociedad que obtuvo en 2019 pérdidas por 1.776 miles de euros). Independientemente, Extremadura Avante, S.L. acumulaba deterioros de ejercicios anteriores de forma que, un 32 % y 17 %, respectivamente, del principal de los créditos concedidos a empresas del grupo y a otros, estaba vencido y pendiente de cobro a fin del ejercicio fiscalizado. La importancia de estos deterioros se evidencia en el hecho de que, entre los créditos concedidos a terceros ajenos al grupo, 14.668 miles de euros se consideran deterioros no reversibles del principal (un 32,6 % del total del principal), por lo que fueron dados de baja del balance. Adicionalmente, estaban afectados por deterioros no reversibles diecisiete participaciones de la matriz, cuyo importe principal conjunto sumaba 6.037 miles de euros, a los que se adicionan 52 miles de euros en concepto de intereses presentando, por tanto, valor contable nulo a fin de ejercicio 2019.

A los deterioros anteriores hay que agregar 255 miles de euros de deterioros y pérdidas de inversiones financieras de 2019 obtenidos por Extremadura Avante I, Fondo de Inversión Colectiva.

Por otra parte, ante las dudas planteadas por el informe de control financiero sobre la actividad de apoyo a la financiación de empresas del Grupo Avante (2013 a 2015) realizado en 2017, respecto a la compatibilidad de las operaciones de apoyo a la inversión gestionadas por la sociedad con la normativa europea sobre competencia, en dicho ejercicio se aprobó un nuevo “procedimiento interno para el otorgamiento de apoyo financiero debidamente firmado” y un nuevo “régimen de otorgamiento financiero”. Este último supone un régimen de ayudas que establece líneas de apoyo, condiciones y requisitos, sectores, modalidades de apoyo, tramitación y publicidad, que está pendiente de un pronunciamiento sobre su compatibilidad por la Comisión Europea a instancias de la IGCA.

B) FINANCIACIÓN DE LA SOCIEDAD GEBIDEXSA

Las transferencias globales presupuestadas inicialmente para la financiación de la actividad de la sociedad GEBIDEXSA son sistemáticamente objeto de ampliación en los sucesivos ejercicios, mediante las correspondientes modificaciones de crédito. Estas ampliaciones ascendieron a 700 miles de euros en 2014, 770 miles de euros en 2015, 812 miles de euros en 2017, 366 miles de euros en 2018 y 382 miles de euros en 2019, poniendo de manifiesto una deficiente previsión de sus necesidades financieras a la vista de la ejecución alcanzada en ejercicios precedentes.

El objeto de estas transferencias globales está constituido por la atención de los gastos corrientes de gestión y explotación de los bienes patrimoniales de la Junta que gestiona, así como la realización de las acciones necesarias para la conservación y el mantenimiento de los mismos, además de los gastos generales vinculados a la gestión de estos activos. Como se ha indicado, las condiciones de explotación de esos bienes fueron en primer lugar determinadas por una encomienda de gestión, posteriormente por una transferencia específica, para finalmente ser objeto de una transferencia global. En este proceso de transformación jurídica el nivel de desglose de los presupuestos en que consiste esta gestión ha ido perdiendo concreción, lo que influye en las incidencias de presupuestación antes señaladas.

Debe considerarse que, conforme al artículo 45.3 de la LP para 2019, la justificación de las transferencias globales se realizará mediante la rendición de las cuentas de conformidad con lo exigido en el artículo 137 de la LH. No obstante, la sociedad presenta como justificación de estas transferencias una memoria con indicación de las actuaciones realizadas y resultados obtenidos y un resumen de la explotación de los correspondientes bienes patrimoniales detallando gastos e ingresos de forma trimestral. Este régimen de justificación se corresponde con el propio de las transferencias específicas, en tanto que están destinadas a financiar actuaciones concretas derivadas de la gestión de los referidos activos. En consecuencia, el hecho de que la financiación aportada esté destinada a la financiación de actividades concretas, supone que el régimen de justificación que se viene aplicando, e incluso el criterio de contabilización aplicado para estos fondos, es el propio de las transferencias específicas, por lo que la financiación de estas actuaciones no debió ser objeto de transferencias globales sino atenerse a una transferencia específica instrumentada, conforme al artículo 45.3 de la LP para 2019 mediante el correspondiente convenio en el que consten, al menos, las medidas de seguimiento y control de actuaciones, su coste y las consecuencias de su incumplimiento.

Por otra parte, la última identificación de los activos turísticos a gestionar por esta sociedad se incluyó en la resolución de concesión de la transferencia global de 2015, cuyos efectos se limitan al correspondiente ejercicio, sin que con posterioridad se desglosen los mismos en las resoluciones de concesión de los ejercicios siguientes. Asimismo, no existe título jurídico que habilite el uso de estos bienes por parte de la sociedad, por cesión, adscripción o afectación, ni valore los correspondientes derechos de uso.

C) OTROS ASPECTOS DE GESTIÓN

En 2019 persisten las demoras en el proceso de enajenación de los bienes inmuebles aportados por la Junta de Extremadura en las ampliaciones de capital de la Sociedad FEISA. Al término del ejercicio fiscalizado permanecían pendientes de venta un 10 % de los semilleros y un 63 % de los polígonos que fueron objeto de aportación en las ampliaciones de 2008 y 2014. Respecto a la primera ampliación, el acuerdo de Consejo de Gobierno de 7 de noviembre de 2008 determinó un plazo de enajenación de dos años prorrogable, ampliamente superado, sin que se haya modificado el mismo. Las dificultades para la consecución de la venta de estos inmuebles se evidencian por el hecho de que a 31 de diciembre de 2017 la sociedad mantenía 1.434 miles de euros, en concepto de depósitos por opciones de compra de polígonos industriales y parques empresariales, de los que a 31 de diciembre de 2019 se habían dado de baja por imposibilidad de ejecución tras haber transcurrido más de cinco años, 1.085 miles de euros. Por el contrario, los ingresos obtenidos por venta de naves en 2019 se limitan a una sola de ellas por importe de 34 miles de euros.

El régimen de explotación del plan de gestión de residuos domésticos y comerciales, que constituye la principal actividad de la sociedad GESPEA, fue objeto de una significativa modificación, en tanto que el 28 de septiembre de 2018 se otorgó la concesión de uso sobre los bienes afectos a la explotación del referido plan, por la que GESPEA queda obligada a asumir todos los gastos del ejercicio de su actividad y a la implantación de mejoras para la máxima protección del medio ambiente. Incidiendo en ello, la cláusula séptima del convenio, firmado el 14 de enero de 2019 entre la Junta de Extremadura, la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura y GESPEA para la gestión de residuos sólidos domésticos y comerciales no peligrosos en la CAEX, estipula que "en caso de que, tras la aplicación de las tarifas aprobadas, se generase un resultado positivo, GESPEA deberá revertirlo íntegramente en el objeto del convenio". En consecuencia, la adecuada aplicación de estos compromisos conllevará la adecuación del ritmo de inversiones en función de los excedentes generados en la explotación, limitando la existencia de importes significativos pendientes de aplicación. Esta adecuación limitará la posibilidad de continuar con las actuaciones de financiación que la sociedad GESPEA venía realizando sistemáticamente para cubrir las

tensiones de tesorería de GPEX, que se concretaron en 2019 en la concesión de tres préstamos inter-grupo por importe global de 16.400 miles de euros, por lo que para evitar tensiones futuras de tesorería derivadas de la ejecución de los encargos de gestión que constituyen su objeto se requerirán medios alternativos de financiación para GPEX. Al finalizar el ejercicio 2020 no se había concluido la regularización de la situación patrimonial de las instalaciones sobre las que la Junta de Extremadura otorgó a GESPEA la concesión demanial para su uso, en orden a posibilitar el traspaso de la titularidad de las mismas en favor de GESPEA.

La entidad empresarial CEXMA no ha suscrito un contrato programa que identifique de forma expresa el contenido del servicio público que tiene atribuido, en contra de lo dispuesto por el artículo 41.1 de la Ley 7/2010 de 31 de marzo, de comunicación audiovisual. Tampoco existe un documento alternativo en que se concreten los citados objetivos a largo plazo, más allá de las memorias anuales que acompañan a las sucesivas LP de la CAEX. Al respecto, el plan estratégico de CEXMA prevé la elaboración de un nuevo presupuesto base cero a partir de los ejes y objetivos del plan estratégico, para lo cual se contemplaba la negociación con la Administración de un contrato programa. El calendario previsto para la consecución de esta acción preveía su consecución ya en el ejercicio 2018. La determinación de las actividades que conforman el mismo es relevante no solo a efectos de gestión, sino que tiene efectos contables y fiscales como se ha expuesto en el epígrafe II.6.1 del presente Informe.

Por otra parte, tampoco se ha acreditado la realización de auditorías operativas previstas en el artículo 43.8.bis de la citada ley.

Formando parte del Grupo Avante, se encuentran dos sociedades GESMINESA y Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A. que presentan un escaso nivel de actividad en los últimos ejercicios y cuya estructura administrativa propia es nula o muy reducida (GESMINESA no tiene personal propio y Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A. tan solo cuenta con un efectivo como personal administrativo). Esta última concluyó en 2018 la construcción de un edificio bioincubadora, conforme a su objeto social realizándose en 2019 las dotaciones de mobiliario necesarias para iniciar la fase de comercialización y explotación en 2020. En el caso de GESMINESA, su informe de gestión manifiesta la previsión de obtención de mayores ingresos en el futuro una vez resuelta, el 29 de enero de 2019, la adjudicación de la totalidad de los bienes de la sociedad adjudicataria de una concesión minera que se encontraba en proceso de concurso de acreedores. Pese a que estas actuaciones realizadas en el ejercicio fiscalizado podrían impulsar la actividad de esas entidades, en tanto que el apoyo administrativo de su actividad depende de Extremadura Avante, S.L., cabe analizar la conveniencia del mantenimiento de estas dos sociedades, valorando la asunción de sus funciones por su sociedad matriz, formando parte de las actuaciones de supervisión continua a la que deben ser sometidas.

II.8.12. Preparación de la implementación, control y seguimiento de los ODS en el ámbito de la CAEX

A) INTRODUCCIÓN

La A2030, adoptada por su Asamblea General de 25 de septiembre de 2015, gira en torno a cinco ejes centrales: planeta, personas, prosperidad, paz y alianzas y está integrada por diecisiete ODS con 169 metas, que abordan las dimensiones económica, social y medioambiental de los mismos.

Para un adecuado logro de los ODS, en la etapa inicial, las distintas administraciones deben mostrar su compromiso con el cumplimiento de los mismos cuando estos recaigan en materias objeto de su competencia, además de promover la concienciación en dicho cumplimiento entre la sociedad y

otros actores públicos. Adicionalmente, debe establecerse un sistema que permita la asignación de recursos financieros a los ODS y que sirva de apoyo a un plan o estrategia para su logro. Por último, debe contarse con un sistema de medición de resultados intermedios y finales, estableciendo indicadores relevantes con los hitos deseables en cada momento, respecto a los cuales puedan, en su caso, reorientarse los esfuerzos y recursos para su logro.

Por lo que se refiere a la coordinación entre administraciones, en la Resolución de 14 de marzo de 2019 del Parlamento Europeo, sobre el informe estratégico anual de implementación y cumplimiento de los ODS, se hace un llamamiento a una participación más intensa de las autoridades regionales y locales en todas las etapas de la implementación de dichos objetivos, esto es, planificación, programación, evaluación y control. En esta línea, con objeto de coordinar las actividades de los tres niveles de la Administración Pública se crea la Conferencia Sectorial para la A2030, que en su reunión de 9 de julio de 2020 aprueba su reglamento de organización y funcionamiento¹³¹.

B) IMPLEMENTACIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO EN EL ÁMBITO DE LA CAEX

– Compromiso declarativo y marco de gobernanza

En el caso de la CAEX, el compromiso declarativo se circunscribe a la intervención del Presidente de la Junta de Extremadura en el Debate sobre la Orientación de la Política General de la CA de 26 de junio de 2018, en la que se asume un compromiso de avanzar en la aplicación de la A2030 en clave de políticas internas de la Junta y se plantea como medida inicial la puesta en marcha de una “Secretaría de Coherencia de Políticas para la aplicación de la A2030 de los ODS”. Pese a ello, a 31 de julio de 2021 el mencionado órgano no había sido creado, ni procedido a su constitución efectiva, si bien su estructura, competencias y funciones se contemplan en el documento “Hacia una hoja de ruta para la A2030 y la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible de Extremadura. Elementos de marco institucional y de Gobernanza”. No obstante, este documento, que contempla con una visión estratégica la implementación de estas políticas en el ámbito de la CAEX, no ha llegado a aprobarse. Tampoco la adaptación del primer borrador del mismo que contemplaba centralizar en la Consejería de Igualdad y Portavocía las competencias para coordinar y articular los compromisos de la A2030, a través de la creación de unidades en cada una de las Consejerías. Las referidas unidades, no habían sido creadas a 31 de julio de 2021.

Por el contrario, fue objeto de aprobación el “Plan de Acción. Extremadura 2030. Economía Verde y Circular” que diseña un sistema de gobernanza bajo la participación de diferentes órganos, entre ellos, la Oficina Técnica 2030 y la Comisión de Coordinación de las Estrategias Regionales, sin que tampoco se haya acreditado la creación de los referidos órganos.

En consecuencia, al concluir el ejercicio fiscalizado no se había aprobado una estructura organizativa en el seno de la Administración regional a través de unidades especializadas y órganos de coordinación a los que se atribuyera expresamente el impulso, seguimiento y evaluación de las medidas de implementación de los compromisos de la A2030.

¹³¹ El artículo 1.2 del Reglamento dispone: “La Conferencia Sectorial tiene por finalidad el desarrollo de una actuación coordinada en materias relacionadas con el cumplimiento de la Agenda 2030 y la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, de acuerdo con los principios de lealtad institucional, cooperación y respeto recíproco en el ejercicio de las competencias atribuidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y ello sin perjuicio de la labor desarrollada por otras conferencias sectoriales”.

– Actuaciones de impulso y divulgación

Por lo que se refiere a las actuaciones llevadas a cabo para promover la concienciación en esta materia, el 8 de abril de 2019 se firmó un convenio de colaboración entre la Presidencia de la Junta de Extremadura y la Red Española para el desarrollo sostenible con el objeto de generar sinergias mediante la colaboración entre ambas instituciones para “lograr una mayor sensibilización y comunicación a la sociedad extremeña sobre los nuevos ODS que se concrete en la realización de actividades relacionadas con la difusión, información y conocimiento de la A2030”. Asimismo, en septiembre de 2019 se llevó a cabo, bajo el impulso de la Presidencia de Extremadura, la firma de un compromiso por parte de más de 200 representantes de entidades locales de Extremadura para impulsar la consecución de los ODS, comprometiéndose a: suscribir, defender y visibilizar los valores de la A2030, contribuir al logro de los ODS en el marco de las actuaciones de las AAPP en el ámbito local e impulsar alianzas y sinergias de relaciones de cooperación con otros agentes públicos y privados que promuevan y potencien la difusión y cumplimiento de los ODS.

– Planificación estratégica y seguimiento

Aunque no se ha aprobado un plan de acción o estrategia integral para implementar los ODS, al cierre del ejercicio 2019 se habían aprobado dos marcos estratégicos, dirigidos al diseño de los mismos: el Plan General de Cooperación Extremeña 2018-2021 y el “Plan de Acción. Extremadura 2030. Economía Verde y Circular”. Este último incluye indicadores generales para cada uno de los diecisiete ODS, que se desagregan en indicadores específicos, si bien se remite a su desarrollo por las unidades que intervienen en cada competencia sectorial.

El Instituto Nacional de Estadística y los organismos de estadística de las CCAA han incluido dentro de sus planes de estadística los “Indicadores de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible” que tiene por objetivo constituir un marco de indicadores estadísticos que sirvan para el seguimiento de forma armonizada, por los diferentes niveles territoriales de los objetivos y metas de la A2030. En 2019 se constituyó para ello un grupo de trabajo entre los citados órganos de las CCAA para consensuar la metodología que permita recabar datos de fuentes oficiales y garantizar la comparabilidad. Para la obtención de los referidos datos, por una parte se obtienen directamente por el Instituto Nacional de Estadística en el marco del documento de Intercambio Anual de Información estadística con el IEEX, por otra parte para los datos que tienen que aportar las CCAA se realizan peticiones territorializadas a los órganos de gestión competentes. Así, en la propia página web del IEEX se ofrece una primera batería de indicadores distinguiendo por objetivos (a excepción de los correspondientes a los 6, 7, 14 y 15 de los que aún no se dispone de datos). Se obtienen así series para las metas definidas que presentan datos referidos al periodo 2010-2019¹³². En ellos puede contemplarse la media de España en relación con la CAEX, de la evolución de los distintos parámetros. Si bien estos indicadores pueden servir de base, para el seguimiento de los establecidos en la Estrategia Verde y Circular, el IEEX no ha recibido petición de ninguna institución competente de la CAEX para la elaboración de indicadores concretos de actuación en relación con el seguimiento de estos objetivos. Asimismo, aún no se ha acreditado la existencia de evaluaciones intermedias que deriven en la redacción de informes en los que se recaben los resultados de las acciones llevadas a cabo en esta materia y valoren su grado de consecución.

¹³² Estos indicadores comenzaron a publicarse a partir de febrero de 2021, con el objetivo de actualización trimestral dependiendo de la periodicidad de aportación de datos por las fuentes externas de gestión.

- Nexo presupuestario de las políticas públicas dirigidas al logro de los ODS y procedimiento de rendición a la Asamblea de Extremadura

Por último, para concretar en el plano presupuestario las actuaciones para la consecución de los ODS, deben definirse nexos de unión de los mismos con las dotaciones presupuestarias incluidas en los PG de cada año. Al respecto, las órdenes de elaboración de presupuestos de los ejercicios 2018 a 2020 no establecen un vínculo entre los ODS y las diferentes dotaciones presupuestarias que permitan analizar los recursos asignados a la consecución de los diferentes objetivos. Tan solo se hace alusión a esta correspondencia, en la exposición de motivos de la LP para 2020 que sostiene que los correspondientes presupuestos están “alineados con los objetivos de desarrollo sostenible fundamentados en tres grandes ejes: acabar con la exclusión social y la pobreza; abordar el reto demográfico como un desafío trascendental para la región y avanzar en la transición ecológica hacia un modelo más eficiente y sostenible”.

En el seno de la Asamblea de Extremadura no se ha constituido una comisión dedicada al seguimiento de la implementación de los ODS, tampoco se ha desarrollado aún un procedimiento de comunicación periódica para informar a la Asamblea de los avances en la misma.

II.9. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

El artículo 158.2 de la CE, con el fin de corregir desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, dispone la creación de un FCI para financiar gastos de inversión cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales. Tras la aprobación de la LFCI, este instrumento se desdobra en dos fondos el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario; este último, puede financiar gastos corrientes destinados a la puesta en marcha o funcionamiento de las inversiones hasta un máximo de dos años.

II.9.1. Dotaciones de los Fondos

Las dotaciones para el ejercicio 2019 de los FCI consignadas en los PGE (Sección 33) permanecen invariables respecto al ejercicio precedente, como consecuencia de la prórroga presupuestaria de los correspondientes al ejercicio 2018 en los que se dotaron un total de 432,43 millones de euros, a los que se añadieron 150 millones en concepto de incorporaciones de remanentes de crédito.

Las dotaciones de los FCI de la CAEX han experimentado un proceso de reducción continuada en el periodo 2010-2017, siendo las de este último ejercicio inferiores en un 69 % a las de 2010. En los dos últimos ejercicios la dotación se ha estabilizado, si bien, su importe total asciende a tan solo 25.093 miles de euros, como puede contemplarse en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 78. EVOLUCIÓN DOTACIONES FCI EN LA CAEX (2010-2019)

(miles de euros)

Ejercicio	Importe	Variación interanual (%)
2010	82.149	(14,35)
2011	48.944	(40,42)
2012	41.027	(16,17)
2013	34.427	(16,09)
2014	26.898	(21,90)
2015	26.615	(1,05)
2016	25.241	(5,16)
2017	25.047	(0,77)
2018	25.093	0,18
2019	25.093	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

La base de cálculo del Fondo de Compensación está constituida por los gastos de inversiones reales nuevas de carácter civil incluidos en los PGE y sus OOAA, en un porcentaje nunca inferior al 22,5 %, ponderada por la población y renta relativa de las CCAA beneficiarias respecto de la media nacional, dotándose anualmente el Fondo Complementario para cada CA con una cantidad equivalente al 33,33 % de su respectivo Fondo de Compensación. Para el ejercicio 2019 y respecto a la Sección 33 de los PGE, el porcentaje que representa el Fondo de Compensación sobre la base de cálculo constituida por la inversión pública es del 27,8 %, de acuerdo con el artículo 2.1.a) de la LFCI. La participación de la CAEX en las dotaciones de los fondos representa en el periodo 2018-2019 el 5,89 % del total.

La evolución negativa de las dotaciones de los Fondos en los últimos ejercicios es el resultado de una reducción continuada de la inversión civil del Estado, como consecuencia de la especial afectación de los gastos de inversión en el proceso de consolidación fiscal llevado a cabo en todas las Administraciones, al priorizarse los gastos corrientes de naturaleza estructural. Como consecuencia, la utilización de los FCI como instrumento de solidaridad entre regiones pierde efectividad, precisamente en periodos en que resulta más necesario por la precariedad en los recursos para inversión de las CCAA, al tener que priorizarse el gasto corriente. El reducido impacto de estas dotaciones se evidencia en el hecho de que tengan un peso relativo del 0,43 % sobre los créditos iniciales de los PG de la CAEX para 2019, representando un 4 % del total de créditos para operaciones de capital (inversiones reales y transferencias de capital).

Cabe señalar que el informe de julio de 2017 elaborado por la Comisión de Expertos creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, para la reforma del Sistema de Financiación Autonómica, en el que se aborda la reforma de los FCI, tuvo en cuenta las limitaciones de la inversión civil como base de cálculo, por lo que propone incrementar la dotación de los FCI y la modificación de la base de cálculo, ligándolos al PIB o a los ingresos no financieros de los PGE para proporcionar una mayor estabilidad y transparencia. El incremento mínimo interanual recomendado en este informe para estas dotaciones es el referido a la tasa de crecimiento del PIB nominal de España, con objeto de que pueda mantenerse la importancia relativa de los FCI.

Como viene indicándose en informes de fiscalización precedentes, a través de la instrumentación de convenios entre la CAEX y el Estado, se viene aportando por este último, financiación incondicionada para gastos imputables a los capítulos de “Inversiones Reales” y “Transferencias de Capital” de los PG de la CAEX. En el periodo 2012 a 2018 la firma de estos convenios supuso la aportación a la CAEX con cargo a los PGE de 140,2 millones de euros. Estos recursos no están sometidos a un criterio objetivo en su reparto, ni a un régimen de solicitudes, desglose por proyectos, ni porcentajes de ejecución, al que sí se ajustan los recursos del FCI de acuerdo con su ley de creación. En consecuencia, en el caso de la financiación a los gastos de inversión de la CAEX por el Estado, conviven dos regímenes sometidos a criterios de reparto y justificación mucho más laxos en el caso de la financiación mediante convenios. En el ejercicio fiscalizado no se suscribió un nuevo convenio con este objeto, si bien se efectuó el cobro de 10.000 miles de euros, en ejecución del convenio de financiación de inversiones firmado en 2018.

II.9.2. Ejecución presupuestaria de los créditos financiados con cargo a los FCI

Los anexos III.1 y III.3 recogen la liquidación presupuestaria facilitada por la CA de los créditos financiados con cargo al Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, respectivamente. El grado de ejecución de los créditos asignados a los correspondientes proyectos es del 100 % para ambos fondos, en tanto que se mantiene la práctica de asignar a la financiación de los Fondos, exclusivamente, proyectos ya ejecutados en su totalidad en el correspondiente ejercicio, lo que conlleva la inexistencia en el ejercicio fiscalizado y los precedentes de remanentes de crédito susceptibles de incorporación.

Si bien inicialmente las dotaciones financiaban principalmente créditos del capítulo 6 “Inversiones reales”, tras las modificaciones presupuestarias realizadas los créditos finales con mayor porcentaje de financiación con cargo al FCI corresponden al capítulo 7 “Transferencias de capital”, 12.823 miles de euros, un 68 % del total.

Atendiendo a su clasificación funcional los programas que obtienen una mayor financiación de estos fondos (a nivel de créditos definitivos) son el 115 B “Relaciones con la Administración Local” 5.062 miles de euros, 353 B “Infraestructuras de carreteras”, 3.131 miles de euros, 261 A “Promoción y ayudas para el acceso a la vivienda”, 1.771 miles de euros y 354 D “Saneamiento y Abastecimiento de Aguas”, 1.378 miles de euros.

II.9.3. Ejecución presupuestaria de los recursos recibidos con cargo a los FCI

La liquidación presupuestaria de los recursos procedentes del Fondo de Compensación y del Fondo Complementario se recoge, respectivamente, en los anexos III.2 y III.4.

El criterio de reconocimiento de derechos aplicado por la CAEX, en virtud de las peticiones de fondos realizadas, se ajusta a lo previsto por el artículo 8.4 de la LFCI y el documento número 4 “Transferencias y Subvenciones” de los Principios Contables Públicos. Asimismo, el sistema contable permite distinguir por subconceptos los recursos procedentes del Fondo de Compensación de los del Fondo Complementario, así como los correspondientes al ejercicio corriente de las dotaciones procedentes de ejercicios anteriores.

Con cargo al presupuesto de ingresos de 2019 se han reconocido derechos presupuestarios en concepto de FCI por un total de 26.103 miles de euros, de los que 19.706 miles de euros corresponden al Fondo de Compensación y 6.397 miles de euros al Fondo Complementario, habiéndose recaudado en ambos casos íntegramente.

Al inicio del ejercicio fiscalizado se mantenían un total de 11.554 miles de euros, pendientes de solicitar correspondientes a la dotación de 2018, que fueron solicitados y recaudados en su totalidad en 2019. Por lo que se refiere a la dotación de 2019, fueron solicitados fondos por 14.549 miles de euros, un 58 % del total, cuya recaudación se produjo en el propio ejercicio fiscalizado. El desglose de estos importes en función del ejercicio de origen y tipo de fondos se expone a continuación.

CUADRO Nº 79. SEGUIMIENTO DE LAS SOLICITUDES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2019

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pdte. de solicitar a 1-01-2019	Solicitado en 2019	Cobrado en 2019
2018	8.487	8.487	8.487
2019	18.820	11.219	11.219
Total	27.307	19.706	19.706

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

CUADRO Nº 80. SEGUIMIENTO DE LAS SOLICITUDES DEL FONDO COMPLEMENTARIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2019

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pdte. de solicitar a 1-01-2019	Solicitado en 2019	Cobrado en 2019
2018	3.067	3.067	4.364
2019	6.273	3.330	3.330
Total	9.340	6.397	7.694

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

El exceso de recaudación sobre el importe solicitado correspondiente al fondo complementario (dotación 2018) se debe al cobro en enero de 2019 de 1.297 miles de euros que habían sido solicitados en el ejercicio precedente.

II.9.4. Proyectos de inversión financiados por los Fondos

A) MODIFICACIONES

Mediante Resolución de 31 de diciembre de 2019 de la Vicepresidencia Primera y CHAP se aprueba la modificación en la fuente de financiación de proyectos de gasto por un importe global de 8.854 miles de euros, que pasarán de ser financiados con fondos de la CA a ser financiados por los FCI, para lo que se autoriza la correspondiente sustitución de proyectos. De dicho importe global, 6.918 miles de euros corresponden al Fondo de Compensación y 1.936 miles de euros al Fondo Complementario. En consecuencia, los proyectos inicialmente acordados en el Comité de Inversiones Públicas para su financiación por los FCI, han sido objeto de sustitución, mediante la

inclusión de nuevos proyectos (por los importes citados) o a través de sustituciones de los importes asignados a los mismos, según se muestra a continuación, en función del número de proyectos afectados.

CUADRO Nº 81. DESGLOSE DE LAS MODIFICACIONES CUALITATIVAS Y/O CUANTITATIVAS DE LOS PROYECTOS DE LOS FONDOS DE COMPENSACIÓN

(miles de euros)

Alteración de los proyectos vinculados	Fondo de Compensación		Fondo Complementario	
	Nº	Importe	Nº	Importe
- Incluidos	11	6.918	1	1.936
- Modificados				
• Aumentados	1	380	2	305
• Disminuidos	4	(7.298)	3	(2.241)
- Suprimidos	0	0	0	0
Total	16	0	6	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

El proyecto que sufre una reducción mayor en su dotación es el correspondiente a infraestructuras viarias, 6.478 miles de euros, que ya fue afectado por otra reducción significativa en el ejercicio precedente.

La sustitución de proyectos inicialmente acordados en el Comité de Inversiones Públicas por otros, según lo preceptuado en el artículo 7.3 de la LFCI, requiere que concurra la imposibilidad de ejecución de los proyectos por motivos imprevistos. No obstante, la acreditación de estos motivos imprevistos no viene exigiéndose ni aportándose ni en el ejercicio fiscalizado, ni en los precedentes. En los correspondientes expedientes de modificación presentados se introduce una fórmula genérica “sus créditos no pudieron ejecutarse en su totalidad debido, entre otras causas, a concursos de obras que han quedado desiertos, a adjudicaciones a precios inferiores a los licitados, a resoluciones de convocatorias de subvenciones por importes inferiores a los inicialmente estimados...” sin que pueda identificarse a qué proyectos en concreto afecta cada una de estas causas, ni queden acreditadas las mismas en el expediente.

Por otra parte, el informe de la Comisión de expertos antes citado insta a una mejor planificación, programación plurianual de los Fondos, especialmente en el diseño de las líneas estratégicas de actuación en el seno del CPFF y en la Conferencia de Presidentes. Para ello incide en la necesidad de potenciar proyectos de inversión con un mayor potencial de desarrollo económico. No obstante, la inclusión de la financiación con cargo al FCI motivada por las modificaciones de proyectos no responde a la evaluación de la ejecución de proyectos con mayor potencial, sino a la necesidad de incluir proyectos con una mayor ejecución, para posibilitar su financiación con cargo al fondo en el correspondiente ejercicio.

B) TIPOS DE PROYECTOS

Atendiendo a la distribución por naturaleza de las actuaciones financiadas por los FCI, la dotación y ejecución en el ejercicio de los respectivos proyectos se desglosa a continuación.

CUADRO Nº 82. DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS SEGÚN LA NATURALEZA DE LAS INVERSIONES FINANCIADAS

(miles de euros)

Materias	Dotación de los Fondos		Obligaciones reconocidas	
	Fondo Compensación	Fondo Complementario	Fondo Compensación	Fondo Complementario
Agua	1.378	910	1.378	910
Autopistas, autovías y carreteras	3.130	1.005	3.130	1.005
Ayudas a las empresas	1.223	0	1.223	0
Desarrollo local	5.963	2.140	5.963	2.140
Educación	312	0	312	0
Energía	744	0	744	0
Otras materias	3.125	282	3.125	282
Sanidad	1.175	0	1.175	0
Viviendas	1.770	1.936	1.770	1.936
Total	18.820	6.273	18.820	6.273

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la CHAP.

La totalidad de estos proyectos se han ejecutado por gestión directa de la CAEX.

En cuanto a la distribución territorial de las inversiones que son financiadas con cargo a los fondos, distinguiendo a nivel provincial, se mantiene la preponderancia de inversiones que afectan a ambas, si bien entre las que limitan su incidencia a una de las dos provincias se deduce una preponderancia de las realizadas en Badajoz.

CUADRO Nº 83. REPARTO TERRITORIAL DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS

(miles de euros)

Provincia	Dotación de los Fondos		Obligaciones reconocidas	
	Fondo Compensación	Fondo Complementario	Fondo Compensación	Fondo Complementario
Badajoz	4.592	1.711	2.719	1.129
Cáceres	2.029	437	1.208	234
Badajoz y Cáceres	12.199	4.125	7.292	1.967
Total	18.820	6.273	11.219	3.330

Fuente: Secretaría General de Financiación autonómica y local (estadística sobre la gestión y ejecución de los FCI).

C) EJECUCIÓN DE PROYECTOS

Al igual que en ejercicios precedentes, en 2018 se alcanzó un grado de ejecución del 100 % como consecuencia de dos prácticas que vienen siendo admitidas por el Comité de inversiones públicas: la consideración como proyectos de lo que constituye realmente la dotación presupuestaria anual de los proyectos de inversión a los que se asigna la financiación con FCI y la sustitución sistemática, al menos a fin de ejercicio, de aquellos proyectos incluidos inicialmente y que no han alcanzado su completa ejecución al cierre.

Para discriminar en qué medida la financiación con cargo a los Fondos ha contribuido a la financiación de proyectos plurianuales, considerando que cada anualidad puede verse incluida o no en función de su ejecución, es necesaria la implantación de un sistema de gastos con financiación afectada que permita identificar, efectivamente, el grado de ejecución de los proyectos y el porcentaje de financiación con cargo a los Fondos, del que la CAEX aún no dispone. En cualquier caso, el control de las aportaciones del Fondo de Compensación en función del grado de ejecución de proyectos, prevista por el artículo 8.2 de la LFCI, carece de sentido en un periodo temporal superior a una anualidad, ante la sustitución sistemática de subproyectos anuales por aquellos finalizados a fin de ejercicio. Esta circunstancia dificulta el análisis de la evaluación del desarrollo alcanzado con los proyectos financiados y convierte a la financiación con cargo al FCI en financiación condicionada en cuanto a su destino a capítulos de inversión, pero prácticamente incondicionada en relación con la selección de proyectos plurianuales concretos.

II.10. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

II.10.1. Informe de Fiscalización 2018

Se exponen a continuación los resultados del seguimiento realizado sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el último informe de fiscalización de la CAEX aprobado, el correspondiente al ejercicio 2018:

1. *Debería valorarse la inclusión en la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, de la obligación de integrar, en las cuentas anuales de las empresas y fundaciones públicas autonómicas, información sobre el cumplimiento de las obligaciones económico-financieras que asumen estas entidades por su pertenencia al sector público, del mismo modo que el artículo 129.3 de la Ley General Presupuestaria exige en el ámbito estatal.*

No se han adoptado medidas dirigidas al cumplimiento de esta recomendación, en tanto que la CHAP considera innecesaria la correspondiente modificación de la LH basándose en el “escaso peso del sector público empresarial y fundacional en el total de la gestión económica y financiera de la comunidad”. A juicio de este Tribunal, aun considerando el peso relativo de ambos sectores, en cualquier caso no desdeñable en cuanto que los gastos agregados alcanzaron los 135.123 miles de euros en 2019, la inclusión de la correspondiente información que contempla aspectos relevantes en materia de contratación, personal y garantías, entre otras cuestiones, aporta un valor añadido a las cuentas anuales, tanto para facilitar el ejercicio de la tutela efectiva por parte de la Administración de la que dependen las correspondientes entidades, como a efectos de una mayor transparencia de su actividad económico-financiera.

A la vista de lo anterior la recomendación debe considerarse “no cumplida”.

2. *Tal como señala la Resolución de 12 de junio de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, se deberían efectuar las modificaciones normativas*

oportunas a efectos de adelantar el plazo de rendición de las cuentas a 30 de junio del ejercicio siguiente al que se refieran, a fin de facilitar el acercamiento en el tiempo del control a efectuar por este Tribunal.

La LAMA modifica la LH regulando con una mayor concreción los plazos de formación de las diferentes cuentas anuales, concretamente el artículo 137.bis.1 determina como plazo máximo de aprobación de la cuenta anual de la Junta de Extremadura el 31 de julio del año siguiente al que venga referida la misma. No obstante, no se han impulsado cambios normativos dirigidos a reducir el plazo de rendición de la Cuenta General, dado que el nuevo artículo 138.bis mantiene el plazo del 31 de octubre del año siguiente al que se refiera.

Cabe matizar que la formación de la Cuenta General, como documento unificado que integra las cuentas anuales de todas las entidades integrantes del sector público autonómico, entre ellas las correspondientes a sociedades y fundaciones, obliga a considerar los plazos máximos legales de aprobación de las correspondientes cuentas anuales hasta el 30 de junio del año siguiente al que se refieran, por lo que de agotarse el plazo no existiría, prácticamente, margen para su integración en la Cuenta General y para la confección de los correspondientes estados agregados.

En consonancia con lo anterior, la Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Comisión Mixta, Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal en relación con el Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2017, considera un mes adicional al referido plazo límite, instando a adelantar el plazo de rendición al 31 de julio del ejercicio siguiente al que se refieran.

De acuerdo con lo expuesto la recomendación debe considerarse “no cumplida”.

3. Debería procederse a la integración, por parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de los sistemas de gestión de ingresos con el Sistema de Información Contable de forma que se evite la utilización indebida del procedimiento de contraído por recaudado para el registro contable de determinados ingresos. Esta integración debería contemplar los procedimientos necesarios para que los registros contables puedan recoger las distintas causas de anulación de derechos y discriminarlas de las cancelaciones.

En el ejercicio 2021 se han iniciado por parte de la DG de Tributos las actuaciones necesarias para la licitación por contratación administrativa de un sistema integrado de tributos que tiene por objeto la identificación, análisis y estudio de todos los sistemas y procesos que se desarrollan por los distintos servicios de la citada DG, así como la relación de los citados sistemas, entre los que se debe abordar de forma especial, la integración con el módulo económico financiero de la Junta de Extremadura (ALCÁNTARA). Esta integración constituye el paso previo que posibilite el adecuado reflejo contable posterior de las diferentes operaciones de gestión tributaria. No obstante, no se ha indicado la fecha aproximada de implementación de esta integración.

El estado de ejecución de la recomendación debe considerarse “en curso”.

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

La Sociedad manifiesta haber valorado la recomendación, exponiendo su intención de no proceder a la modificación del objeto social al entender que “la definición actual del objeto social permite cumplir los fines de esta Sociedad como medio propio instrumental de la administración autonómica, así como atender a cualquiera de los encargos oportunos que de forma unilateral puedan recibirse

de sus órganos encomendantes. Una mayor especificidad del objeto social podría provocar bien la no prestación, bien un retraso importante en la prestación de servicios públicos esenciales para la Comunidad Autónoma, dados los dilatados plazos que se precisarían en cada ocasión para adaptar el objeto social ante un nuevo encargo de gestión que no estuviese contemplado en el mismo”.

En referencia a lo manifestado, el artículo 86 de la LRJSP dispone:

“Tendrán la consideración de medio propio y servicio técnico cuando se acredite que, además de disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, se dé alguna de las circunstancias siguientes...”.

En consecuencia, no puede determinarse la adecuación de los correspondientes encargos de gestión en atención a los medios personales y técnicos de los que dispone la sociedad, en tanto no se identifique en su objeto social el sector o sectores de actividad en los que se encuentra especializada, más aún cuando GPEX surge de un proceso de fusión de otras sociedades cuyos estatutos delimitaban de forma específica las actividades concretas que constituían sus respectivos objetos sociales.

En atención a lo expuesto la recomendación debe calificarse como “no cumplida”.

5. *Debería procederse al desarrollo reglamentario del registro de cuentas previsto por la Ley 5/2017, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, del contenido y estructura de los planes estratégicos de subvenciones, según prevé la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como de los numerosos aspectos pendientes de desarrollo de la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura.*

Respecto al desarrollo de la LEEEX, en el ejercicio fiscalizado se han aprobado el Decreto 34/2019, por el que se regula la Inspección de Educación en la CAEX y el DAGE. Ya en 2021 tuvo lugar la aprobación del Decreto 28/2021, de 21 de abril, por el que se regula el procedimiento de selección, cese y renovación de directores y directoras, así como el proceso de evaluación de la función directiva, en los centros públicos docentes no universitarios dependientes de la CAEX. No obstante, continúan pendientes los desarrollos reglamentarios a los que se alude en el subepígrafe II.8.7.E) del presente Informe. Por lo que se refiere al registro de cuentas, la Secretaría General de Presupuestos y Financiación informa de que la implantación del nuevo sistema de gestión económico-financiera (ALCÁNTARA) hace necesaria la modificación de la normativa (Decretos y Ordenes) reguladora de la gestión de la tesorería, entre ellas la regulación reglamentaria del registro de cuentas, estando prevista la referida modificación para finales de 2021. Por tanto, en referencia a los citados desarrollos reglamentarios, cabe calificar el estado de implementación de la recomendación como “en curso”.

Por lo que se refiere al desarrollo reglamentario del contenido y estructura de los planes estratégicos de subvenciones, no se ha acreditado la adopción de medidas dirigidas al respecto, por lo que la recomendación debe calificarse como “no cumplida”.

6. *Sería conveniente adecuar a las disponibilidades de tesorería mantenidas por los Centros de Profesores y Recursos las futuras aportaciones a su financiación, a realizar por la Consejería de Educación y Empleo, promoviendo su compensación o incluso, instando su reintegro, en tanto no sean utilizadas para los fines previstos.*

El Servicio de Innovación y Formación del Profesorado ha realizado un estudio de la necesidad de financiación de los Centros de Profesores y Recursos, que ha dado como resultado la adecuación

de las sucesivas dotaciones presupuestarias a los mismos a las disponibilidades y remanentes de tesorería con los que contaban. Así, de una dotación presupuestaria inicial de 846 miles de euros con destino en estos centros, en 2019 solo se asignaron 111 miles de euros de forma que, a excepción del correspondiente a Mérida que no contaba con remanentes, al resto de centros no se le asignaron nuevas cantidades para gastos de funcionamiento. Ello implicó que el saldo contable de los dieciocho centros se redujo, a 31 de diciembre de 2019, hasta los 3.029 miles de euros, lo que supuso una disminución interanual del 29,8 %, siendo los saldos de tesorería finales inferiores a los iniciales en todos los centros. Tras esta adecuación, y con base en el mencionado estudio, también se redujeron las cantidades asignadas en 2020 y 2021, limitándolas a un importe en ambos casos de 535 miles de euros.

En consecuencia, se ha acreditado la efectividad de la adecuación presupuestaria en el sentido de la recomendación, por lo que la misma debe calificarse como “cumplida totalmente”.

7. *Debería procederse, al desarrollo por la Intervención General de la Comunidad, de un sistema de gastos con financiación afectada integrado en el sistema contable, que permita el adecuado seguimiento de los recursos afectados y el cálculo de las desviaciones de financiación.*

Mediante el Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, se ha aprobado la implantación del sistema de gestión económico-financiera en el ámbito del sector público autonómico con presupuesto limitativo para el ejercicio 2020 (Sistema ALCÁNTARA). Los diferentes subsistemas que los integran han sido objeto de regulación por la Orden de 17 de diciembre de 2020 de la CHAP por la que se regula la Instrucción de Contabilidad para la Junta de Extremadura, entre ellos el Subsistema de financiación afectada previsto por la Regla 9. El desarrollo del referido subsistema está previsto para los primeros ejercicios de implementación del sistema ALCÁNTARA, si bien en el plan de actuación no se concreta una fecha prevista para su implantación efectiva.

Cabe calificar el estado de implementación de la recomendación como “en curso”.

8. *Deberían dictarse instrucciones y habilitar procedimientos de comunicación que permitan el conocimiento actualizado, por parte de la Intervención General de la Comunidad, de las responsabilidades probables o ciertas, procedentes de litigios en curso u obligaciones pendientes de cuantía indeterminada, que pudieran requerir el registro de provisiones para responsabilidades o, en su caso, de las contingencias a reflejar en la memoria.*

Atendiendo a la recomendación la Regla 74 “Información sobre responsabilidades ciertas o probables” de la Instrucción de contabilidad para la Junta de Extremadura aprobada por Orden de la CHAP de 17 de diciembre de 2020 determina el correspondiente procedimiento de comunicación por parte de las Secretarías Generales a la IGCA, como base para el registro contable o en la memoria por parte del Servicio de Contabilidad. Estas comunicaciones tendrán por objeto los posibles importes pendientes por responsabilidades ciertas o probables, procedentes de litigios en curso u obligaciones pendientes de cuantía indeterminada de los que tengan conocimiento en su ámbito competencial.

En consecuencia, se califica la recomendación como “cumplida totalmente”.

9. *Deberían adoptarse las medidas dirigidas a la migración de la Asociación Extremeña de la Energía a la forma jurídica de consorcio, promoviendo la adopción del correspondiente acuerdo entre las entidades participantes y la aprobación de nuevos estatutos que regulen su organización y funcionamiento.*

En sesión extraordinaria de 3 de octubre de 2017 la Asamblea de AGENEX acordó la adopción de las acciones necesarias para la migración jurídica de esta entidad a la naturaleza jurídica de consorcio. Ello conllevó la elaboración de la memoria justificativa de la correspondiente migración, un borrador de estatutos para la constitución del consorcio, así como la redacción de un borrador de convenio entre las diputaciones provinciales de Cáceres y Badajoz y la Junta de Extremadura para la creación de AGENEX como consorcio. No obstante, este proceso se ha interrumpido por las dificultades de las dos diputaciones provinciales partícipes en AGENEX, al estar incursas en PEF y PA, como ya se ha expuesto en el subapartado II.1 del presente Informe. Una vez concluidas las limitaciones en la ejecución presupuestaria derivadas de los respectivos planes económicos financieros, ambas diputaciones comunican, en julio de 2021, la reanudación de las actuaciones para la constitución del consorcio habiéndose recabado los preceptivos informes de las correspondientes Secretarías Generales e Intervenciones, para poder proceder a la aprobación de sus estatutos y del convenio regulador.

De acuerdo con lo expuesto, el estado de implementación de la recomendación se califica como “en curso”.

10. *Debería procederse a la depuración de la deuda registrada como acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, procediendo a la anulación de los importes erróneamente reconocidos o prescritos y a la imputación presupuestaria y abono de la deuda real, tanto en el caso de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, como en el caso del Servicio Extremeño de Salud.*

En septiembre de 2017 se firmó el Protocolo de Actuación formalizado entre la Junta de Extremadura y los OAR de Cáceres y Badajoz que tiene por objeto articular la metodología de colaboración entre las mencionadas entidades para la depuración, reconocimiento, liquidación y pago de la deuda tributaria que mantenía la Junta con los citados OAR por falta de pago en periodo voluntario de las cuotas de IBI y otros tributos en materia de Sanidad y Viviendas de Promoción Pública relativa a los periodos 2012 a 2017. El protocolo recogía una deuda de 16.800 miles de euros que, una vez depurada y certificada, se pagaría por la Junta distribuyéndose en un 20 % anual durante el periodo 2017 a 2021. Para ello, el protocolo preveía la constitución de una Comisión de Seguimiento que tutelaría el proceso, la cual no ha sido constituida hasta el 23 de febrero de 2021. En su ámbito se aprobará la deuda una vez se concluyan los trabajos de asignación de los grupos de recaudación, para posibilitar la certificación por los OAR y su posterior contabilización, liquidación y pago por la Junta. Por la DG de Patrimonio y Contratación Centralizada se informa de la previsión de constitución de un Grupo de Trabajo que permita depurar la deuda pendiente por estos tributos, contemplando no solo la contemplada en el protocolo, sino la deuda anteriormente reconocida, analizando su posible prescripción.

Cabe calificar, por tanto, el estado de implementación de la recomendación como “en curso”.

11. *Dados los errores detectados en los saldos registrados en deudores presupuestarios, sería conveniente proceder a la revisión sistemática, por ejercicio de origen, de todos aquellos contabilizados en concepto de tributos, cuya antigüedad supere los plazos de prescripción. Con el objeto de evitar la reiteración de esta situación en el futuro, deberían implantarse procedimientos de comunicación entre los órganos responsables de la gestión de ingresos y el servicio de contabilidad, que permita un conocimiento actualizado de la situación de los citados deudores, al menos con carácter previo al vencimiento del plazo de prescripción.*

La IGCA requirió en noviembre de 2018 la colaboración de la DG de Tributos, instando a esta a “remitir a las respectivas oficinas de contabilidad la información sobre la situación de los deudores en sus sistemas para poder realizar los pertinentes ajustes contables, así como aquella

documentación que soporte la baja de los mismos en el sistema contable”, con objeto de depurar los mismos aprovechando la implantación del nuevo sistema de gestión. Con carácter previo a la implantación del sistema de gestión de ingresos ALCÁNTARA, no se ha acreditado la remisión de la mencionada documentación ni, en consecuencia, de la depuración correspondiente. No obstante, la DG de Tributos reconoce la necesidad de depuración de los deudores que permanecen registrados de forma inadecuada, si bien para ello además de la necesaria integración de sistemas informáticos considera preciso obtener los refuerzos personales suficientes, por lo que en 2020 ha solicitado la cobertura de seis puestos de trabajo de personal funcionario interino de carácter temporal por exceso o acumulación de tareas.

En 2021 se están generando ficheros desde el sistema actual de gestión de ingresos DEHESA que permiten el cruce de datos de ingresos, anulaciones, cancelaciones, etc., con los derechos contraídos a partir de dicho ejercicio siendo, no obstante, insuficiente para sustentar la adecuada depuración de dichos deudores que requiere como paso previo la implantación del sistema integrado de tributos la cual, como se ha señalado respecto a la recomendación número 3, se encontraba en julio de 2021 en fase de diseño.

En consecuencia, el estado de ejecución de la recomendación debe calificarse como “en curso”.

II.10.2. Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas

El 15 de junio de 2021 se dictaron sendas Resoluciones de la Comisión Mixta Congreso Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, concernientes a los Informes de fiscalización de la CAEX de los ejercicios 2017 y 2018. En ambas Resoluciones se insta a la Comunidad a asumir las conclusiones y recomendaciones de los correspondientes informes, reiterando las recomendaciones contempladas en los mismos, habiéndose, por tanto, expuesto el estado de su seguimiento en el epígrafe precedente¹³³.

III. CONCLUSIONES

III.1. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. La Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LAMA), modifica el criterio de delimitación del sector público autonómico establecido por la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura (LH) salvando las anteriores discrepancias con el establecido por la Ley Orgánica (LO) 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

La entidad Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX) mantiene la naturaleza jurídica de Asociación, incompatible con la condición de medio propio de la Administración que tiene atribuida y sin encaje entre las formas jurídicas previstas por el artículo 2 de la LH, para las entidades susceptibles de formar parte del sector público autonómico.

El resultado presupuestario consolidado de las Administraciones Públicas (AAPP) que conforman el sector autonómico se ha reducido en 145.825 miles de euros, hasta alcanzar un importe negativo de 244.281 miles de euros, rompiendo la tendencia de mejora de los dos ejercicios precedentes. Aún más evidente resulta la evolución del remanente de tesorería consolidado, cuyo importe

¹³³ El informe de fiscalización de la CAEX, ejercicio 2018, reitera las recomendaciones recogidas en el informe de 2017, en la medida en que se encontraban vigentes, por lo que cabe extender las conclusiones en relación con su seguimiento a las relacionadas en este último.

negativo se incrementa en 232.628 miles de euros, con el consiguiente deterioro de la solvencia a corto plazo del sector público administrativo (subapartado II.1).

2. La Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Extremadura (CAEX) del ejercicio 2019 y las cuentas anuales individuales integradas en la misma se han rendido respetando las normas y principios que les son de aplicación en relación con su estructura, contenido y plazo, con las siguientes excepciones:

– En virtud de la habilitación normativa conferida, las cuentas anuales de la Administración General de la CAEX (AG) integran la liquidación presupuestaria de tres organismos autónomos (OOAA) y cuatro entes públicos que funcionan como servicios presupuestarios de las Consejerías a las que se encuentran adscritos, de forma que se unifica, indebidamente, la información presupuestaria y contable que corresponde a entidades contables diferenciadas.

– Las cuentas anuales de la Sociedad Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura, S.A. (GISVESA), incurso en un proceso de disolución, no han sido incluidas en la Cuenta General ni objeto de rendición posterior.

– Como consecuencia de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto (RD) 463/2020, de 14 de marzo y, con amparo en las Instrucciones de 22 de junio de 2020, dictadas por la Intervención General de la CAEX (IGCA), las cuentas anuales de la totalidad de consorcios y fundaciones integrantes del sector público autonómico fueron rendidas formando parte de la Cuenta General de la Comunidad sin informe de auditoría y sin diligencia de aprobación, a excepción de las correspondientes a la Fundación Jóvenes y Deporte que integra ambos documentos. Una vez formulados los correspondientes informes, fueron aportados junto con las cuentas aprobadas, a excepción del Organismo Autónomo (OA) Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX) que no ha acreditado la aprobación de sus cuentas.

Entre las modificaciones de la LH operadas por la LAMA en el ejercicio fiscalizado se encuentra la inclusión de la regulación del régimen de rendición para los casos de entidades en proceso de liquidación, así como en los casos de modificaciones estructurales que supongan la extinción de entidades del sector público sin proceso de liquidación. Respecto a este último caso, el artículo 141.6 de la LH alude a un desarrollo reglamentario por la Consejería de Hacienda y Administración Pública (CHAP), que aún no se ha producido (epígrafe II.2.1).

3. La LAMA delimita el plazo de aprobación de la Cuenta anual de la Junta de Extremadura por el Consejo de Gobierno, antes del 31 de julio, el cual no estaba regulado previamente y que se concreta en el artículo 137.bis de la LH. No obstante, pese a lo instado por sendas Resoluciones de la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas de 8 de abril de 2014 y 30 de octubre de 2017, no se han aprobado modificaciones normativas dirigidas a reducir el plazo de rendición de la Cuenta General, que continúa establecido en el 31 de octubre del año siguiente al que se refiera.

El artículo 40.5 del Real Decreto-Ley (RD-L) 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 prevé que las cuentas anuales (de personas jurídicas de derecho privado) sean sometidas a aprobación antes del 1 de noviembre de 2020. Como consecuencia del retraso en la realización de los correspondientes informes de auditoría, las cuentas anuales de la totalidad de las fundaciones públicas autonómicas, a excepción de Fundación Jóvenes y Deporte, Fundación Helga de Alvear y Fundación Godofredo Ortega Muñoz, fueron aprobadas excediendo el mencionado plazo máximo. Asimismo, fueron aprobadas fuera de plazo la totalidad de las cuentas de 2019 de los consorcios públicos autonómicos y de AGENEX (epígrafe II.2.2).

III.2. CONTROL INTERNO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

4. Durante el ejercicio fiscalizado se resolvieron por el Consejo de Gobierno veinte expedientes de convalidación de la omisión de la fiscalización previa, respetando el procedimiento previsto por el artículo 151 bis de la LH. En ocho de estos expedientes se apreciaron obstáculos de legalidad que fueron subsanados posteriormente, entre ellos, en tres casos se pone de manifiesto la práctica reiterada de prorrogar el servicio relativo a contratos de concesión de servicio público de transporte regular de uso general de viajeros por carretera, como consecuencia del retraso en la preparación y adjudicación de los nuevos contratos.

El grado de ejecución del Plan de Auditoría y Control Financiero de 2020 alcanzó un 82 %, a 31 de julio de 2021, por efecto, principalmente, del retraso en la realización de los previstos en relación con los centros docentes concertados, los cuales ya fueron objeto de traslado del Plan 2019 al Plan 2020.

Como resultado de los correspondientes informes de auditoría de cumplimiento y de control financiero se manifiestan deficiencias en la gestión de entidades del sector público que implican la solicitud de planes de acción a la Presidencia y a seis Consejerías, a las que están adscritas las referidas entidades. Todo ello en virtud de la modificación del artículo 152 ter de la LH, operada en 2019 por la LAMA que determina la obligatoriedad de elaboración de estos planes. Asimismo, como resultado del seguimiento del plan de acción exigido al Servicio Extremeño de Salud (SES) como consecuencia de los resultados del Plan de control 2019, se deduce la continuidad de dos de las nueve deficiencias afectadas, motivando la presentación el 26 de mayo de 2021 de una moción al respecto al Consejo de Gobierno para su toma de razón (epígrafe II.3.1).

5. Las memorias de la AG, OAAA y entes públicos que forman parte del sector público autonómico no incorporan los informes de seguimiento de objetivos, en contra de lo previsto por el artículo 86 de la LH.

Respecto a los indicadores que constan en las memorias que acompañan a las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales de Extremadura (LP), en 2019 presentaban una ejecución nula 126, frente a los 58 del ejercicio precedente. De ellos, diecisiete parámetros ya presentaban una ejecución nula durante todo el periodo 2018 a 2020 y otros 54 en el periodo 2019-2020, evidenciando la necesidad de revisión de estas acciones. La falta de informes de seguimiento que justifiquen las desviaciones de estos indicadores, así como la falta de vinculación con los objetivos a largo plazo de los correspondientes planes estratégicos condiciona y limita la posibilidad de realizar la adecuada evaluación y medición del resultado de los programas plurianuales y anuales en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad previstas en los artículos 42.1.c) y 50.3 de la LH.

Los procedimientos de evaluación periódica no han sido definidos con carácter general en el ámbito de la CAEX, más que indirectamente a través de lo previsto por el Decreto 149/2004, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos. Este Decreto prevé la elaboración de un índice de percepción de calidad de los servicios que no ha llegado a elaborarse. Por otra parte, en 2019 se realizó un estudio de la situación de cartas de servicio en el ámbito de la Administración autonómica que concluiría en 2020 con la elaboración de un mapa de cartas de servicios, poniendo de manifiesto la necesidad de elaboración de nuevas cartas y la falta de vigencia de muchas de las existentes (21 sobre un total de 40) (subepígrafe II.3.2.A).

6. En 2019 persisten las deficiencias puestas de manifiesto en informes de fiscalización precedentes relativas a la gestión de ingresos en el ámbito de la Administración de la CAEX: inexistencia de manuales de procedimiento, escasa fiabilidad del registro de deudores tributarios por la desconexión de los aplicativos de gestión y contables, ausencia de un sistema automático

dirigido a evitar la prescripción, e inexistencia de controles periódicos sobre los organismos que tienen encomendada la recaudación en ejecutiva. Al respecto, no se ha procedido a la integración de los sistemas vigentes en materia de gestión de ingresos, pese a la aprobación en 2019 del nuevo sistema de gestión integrado ALCÁNTARA, con vigencia en 2020, impidiendo salvar los problemas derivados de la desconexión de estos con el anterior sistema de información contable.

La comisión de seguimiento del nuevo convenio suscrito en 2019 entre la Junta de Extremadura y las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz pone de manifiesto las discrepancias entre la deuda pendiente registrada en el caso del OA de recaudación de Cáceres y la que se deduce de los recibos facturados (subepígrafe II.3.2.B).

7. Como consecuencia de la aprobación del nuevo sistema integrado de gestión ALCÁNTARA, no se han realizado en 2019 los controles previstos por el artículo 12.3 de Ley de impulso de la factura electrónica y creación del Registro Contable de Facturas (RCF) en el sector público, sobre los correspondientes RCF autonómicos, posponiéndolos hasta la implantación del mismo. En el ejercicio fiscalizado se mantenían las deficiencias en los RCF derivadas de la falta de interconexión en la tramitación de facturas, en tanto que la implantación del sistema de gestión que integra el mencionado registro no tuvo lugar hasta el ejercicio 2020 (subepígrafe II.3.2.C).

8. A 31 de diciembre de 2019 aún no había sido objeto de conclusión el inventario consolidado del patrimonio de la CAEX, por lo que no fue publicado su resumen en el Diario Oficial de Extremadura (DOE), en contra de lo previsto por el artículo 7.5 del Reglamento General del Inventario del Patrimonio de la CAEX (RGI). Las entidades Instituto de Consumo de Extremadura, Centro Científico y Tecnológico de Extremadura (CICYTEX), IMEX y Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y atención a la Dependencia (SEPAD) no han realizado comunicación del cumplimiento de las obligaciones patrimoniales a través de la carga de los bienes muebles en la aplicación de Inventario, o la aportación del correspondiente Inventario al Servicio de Patrimonio (subepígrafe II.3.2.D).

9. No se han dictado las instrucciones previstas por el artículo 168.5 de la Ley de Patrimonio de la CAEX que rijan las relaciones entre la AG y las empresas y fundaciones dependientes.

En el ejercicio fiscalizado tuvo lugar el desarrollo normativo del procedimiento de supervisión continua que debe regir el proceso de decisión, en relación con la extinción, o transformación de las entidades integrantes del sector público, mediante su desarrollo por la Resolución de 21 de noviembre de 2019 de la IGCA, por la que se dictan Instrucciones para el ejercicio de control financiero. No obstante, las actuaciones de supervisión continua previstas en el Plan de Auditoría de 2019 fueron postpuestas al Plan 2020 y, a 31 de julio de 2021, no habían sido llevadas a cabo (subepígrafe II.3.2.E).

10. En el ámbito de la Administración Electrónica tuvo lugar un significativo desarrollo normativo en 2019 con la aprobación y entrada en vigor de la LAMA que regula esta materia en su Título VI “Medidas para la implantación de la administración digital”, previendo la elaboración de una planificación estratégica que se concretaría en el ejercicio 2020 con la aprobación del “Plan de modernización digital de Extremadura 2020-2024”. No obstante, durante el ejercicio fiscalizado las medidas de evaluación de seguridad de sistemas y las pruebas de verificación de continuidad previstas en los artículos 9 y 15 del RD 3/2010 por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, se limitaron a las realizadas al sistema de información del organismo pagador de la Consejería con competencias en materia de Agricultura. Tampoco se había procedido en el ámbito de la Administración autonómica a realizar ningún proceso de categorización de sistemas de información previsto en el artículo 43. Asimismo, la última evaluación de riesgos de servicios de la

Junta a los que alude el artículo 13 del RD databa del ejercicio 2013, sin que se haya realizado una evaluación posterior de los mismos (subepígrafe II.3.3.A).

11. Pese a la aprobación en 2018 de la “Política de Gestión de Documentos de la Junta de Extremadura”, al cierre del ejercicio fiscalizado aún no se habían adoptado las medidas en materia de gestión documental previstas por el RD 4/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración Electrónica, referidas a desarrollo del repositorio electrónico equivalente (artículo 21.2), ni procedido a la definición de calendarios de conservación de documentos y expedientes electrónicos y de un esquema institucional de metadatos para la gestión interna del documento electrónico (artículos 21 y 23 del RD). Tampoco se han establecido formalmente mecanismos de control para verificar el cumplimiento del ENI, pese a la previsión contenida en el artículo 27 del citado RD (subepígrafe II.3.3.B).

III.3. CUENTAS ANUALES DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

12. La obligación de incluir en la Cuenta General los estados resultantes de la consolidación de las cuentas anuales del sector público autonómico e información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y periodo medio de pago (PMP) a proveedores fue objeto de inclusión en la LH mediante la modificación por la LAMA de su artículo 138. La Cuenta General de 2019 incorpora la correspondiente información, tanto en relación con el cumplimiento de objetivos como mediante la inclusión de los estados consolidados del sector público administrativo (excluyendo los correspondientes consorcios) y estados agregados para el sector empresarial y fundacional.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017 se asumió el compromiso de proceder a la adaptación del PGCP al plan marco de contabilidad pública aprobado en 2010, en el plazo de seis meses desde el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) de 2 de marzo de 2017, sin que al finalizar el ejercicio fiscalizado se hubiera procedido a la mencionada adaptación. No obstante, mediante el Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, se aprueba la implantación del sistema de gestión económico-financiera en el ámbito del sector público autonómico con presupuesto limitativo, que sustituye al sistema contable en vigor y que constituye el paso previo para la efectividad de dicha adaptación contable, que tuvo lugar finalmente en 2020.

Del análisis realizado sobre las cuentas individuales de la AG y de los entes administrativos se deduce que, con carácter general, se presentaron de acuerdo con los principios y normas contables definidos en el referido plan contable en vigor, además de desarrollarse la gestión presupuestaria según las normas que la rigen, si bien han de realizarse las salvedades y observaciones que se recogen a continuación (subapartados II.4 y II.5).

13. Al cierre del ejercicio fiscalizado permanecían sin actualizar las instrucciones a seguir en la tramitación de los expedientes de modificación, con objeto de adecuarlas al régimen vigente para las modificaciones presupuestarias en la LH.

Las modificaciones presupuestarias tramitadas en 2019 evidencian la deficiente previsión en la dotación presupuestaria de determinados créditos destinados a la financiación del gasto farmacéutico y material sanitario del SES y créditos destinados a determinados conceptos en materia de educación (nóminas de personal docente, conciertos educativos y transferencias a la Universidad de Extremadura).

La financiación de modificaciones presupuestarias con remanente de tesorería ha ascendido a 18.617 miles de euros, sin que pueda verificarse la adecuación de la misma, al no contar la AG con

un sistema de seguimiento de gastos con financiación afectada que permita cuantificar el remanente afectado a cada proyecto o aplicación de gasto. Asimismo, el 33 % de la financiación de las modificaciones que se financian con mayores ingresos se acredita mediante compromisos de ingresos, sin que se haya desarrollado un módulo del sistema contable que garantice su adecuado seguimiento (subepígrafe II.5.1.B).

14. Las obligaciones reconocidas de la AG alcanzaron los 5.290.758 miles de euros, en 2019, con un incremento interanual de un 6 %, motivado fundamentalmente por el incremento de los créditos finales (en un 5,5 %) en tanto que el grado de ejecución se mantuvo estable en un 90,8 %. Pese a ello, diecisiete programas presupuestarios alcanzaron un grado de ejecución inferior al 70 %, siendo inferior al 30 % en los programas “Saneamiento y abastecimiento de aguas” y “Energía renovable y eficiencia energética” (subepígrafe II.5.1.C).

15. Los derechos reconocidos netos (DRN) de la AG alcanzaron en 2019 los 5.074.626 miles de euros, lo que supone una reducción interanual del 1 %, motivada por el menor grado de ejecución obtenido desde el ejercicio 2012, un 87 %. La baja ejecución del capítulo 7 “Transferencias de capital”, un 43 %, se debe principalmente a la desviación en los fondos procedentes de la Unión Europea (UE).

La ausencia de registro contable de la anulación y posterior reconocimiento de las deudas aplazadas y/o fraccionadas determina la infravaloración de los derechos reconocidos por este concepto en el ejercicio por un importe neto de 11.808 miles de euros. Además, la utilización del sistema de contraído por recaudado en el registro de determinados conceptos relacionados con la gestión del patrimonio inmobiliario supuso la ausencia de imputación, en 2019, de derechos devengados y no vencidos por este concepto por un total de 2.718 miles de euros.

En la estructura de financiación de la CAEX, mantienen un peso significativo los mecanismos de solidaridad previstos por el sistema para compensar la capacidad de generar recursos en la propia CAEX, dado que los derechos reconocidos en concepto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global suman un importe conjunto de 1.326.190 miles de euros (un 26,13 % del total de los recursos del ejercicio), mientras que los tributos y recursos propios de la CAEX distintos de los generados por el sistema de financiación o el endeudamiento se limitan a un 4,39 %. No se ha hecho uso de la habilitación prevista por las sucesivas LP para la elaboración de un texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tributos propios.

El artículo 4 de la LP para 2019 recoge la estimación de los beneficios fiscales (BF) de la CAEX por un total de 562.368 miles de euros. En relación con estos beneficios, salvo requerimientos específicos, no se realiza un análisis de la ejecución real de los mismos ni de sus posibles desviaciones, ni se definen parámetros objetivos que permitan evaluar su eficacia en relación con las políticas sociales o económicas que sustentan su creación (subepígrafe II.5.1.D).

16. El efecto conjunto del incremento de las obligaciones reconocidas en un 6 % y de la reducción de los DRN en un 1 %, implica la obtención de un resultado presupuestario negativo de 265.813 miles de euros. Asimismo, la menor apelación al endeudamiento que en ejercicios precedentes, supuso que el saldo presupuestario alcanzara un importe negativo de 216.132 miles de euros. Ante la ausencia de un sistema de gastos con financiación afectada, no pueden cuantificarse las desviaciones de financiación del ejercicio, lo que impide acreditar la fiabilidad de la capacidad de financiación que figura en el estado de resultado presupuestario (subepígrafe II.5.1.E).

17. A 31 de diciembre de 2019 el fondo de maniobra negativo de la AG alcanzó los 731.164 miles de euros, evidenciando el deterioro de su solvencia a corto plazo. Asimismo, la ratio de garantía

financiera (capacidad de los activos para responder a los pasivos) se situó en un 52,9 %. No obstante, las incorrecciones contables en relación con el registro del inmovilizado no financiero y su incidencia sobre los fondos propios, así como en la contabilización de los deudores presupuestarios, afectan a la representatividad de las cifras registradas en el balance (epígrafe II.5.2).

18. Al cierre del ejercicio fiscalizado no se había procedido al desarrollo de la contabilidad patrimonial previsto por el artículo 27 del RGI, que permita registrar los elementos patrimoniales de forma individualizada. La contabilidad del inmovilizado no financiero en el ámbito de la AG no recoge las inversiones anteriores al ejercicio 1985 ni, en general, los activos que no surgen de la ejecución presupuestaria, sin permitir el registro individualizado de las bajas, las amortizaciones y los beneficios o pérdidas por enajenación, ni la contabilización del patrimonio entregado o recibido en cesión o adscripción.

Formando parte de las altas contabilizadas en 2019, en la cartera de valores a largo plazo figuran 4.546 miles de euros correspondientes a la participación en la ampliación de capital de la Sociedad Extremadura Avante, S.L., que debieron contabilizarse el ejercicio precedente. Por el contrario, las operaciones de aumento y reducción de capital de la mencionada sociedad realizadas en 2019 no fueron objeto de registro contable en dicho ejercicio, por lo que el saldo de las Inversiones financieras permanentes está sobrevalorado por el importe neto de ambas operaciones, 1.137 miles de euros.

La activación en la inversión en consorcios públicos se limita a la participación en una entidad, sin que se aplique el mismo criterio contable en relación con el resto de participaciones.

La AG no contabiliza los derechos pendientes de cobro por el importe pendiente de vencimiento de préstamos de diversa naturaleza y escasa cuantía (para adquisición de viviendas, de acceso diferido a la propiedad y anticipos reintegrables al personal), cuyos cobros se registran por el procedimiento de contraído por recaudado (subepígrafe II.5.2.A).

19. El registro contable de los ingresos tributarios con distintos criterios en las oficinas gestoras y liquidadoras, la utilización indebida del criterio de contraído por recaudado en la contabilización de determinados derechos, la ausencia de información sobre el grado de exigibilidad de los derechos pendientes de cobro y la imposibilidad de discriminar las diferentes causas de anulaciones y cancelaciones de derechos afectan a la adecuación del registro contable de los deudores presupuestarios.

Se mantienen registrados a fin de ejercicio deudores presupuestarios por un importe conjunto de 3.574 miles de euros, que debieron haber sido objeto de anulación, puesto que corresponden a deudas aplazadas y/o fraccionadas. La utilización del procedimiento de contraído por recaudado en el registro de deudas derivadas de la gestión del patrimonio inmobiliario supuso la infravaloración de los deudores presupuestarios por estos conceptos en 43.343 miles de euros a 31 de diciembre de 2019.

Al cierre de 2019 se mantenían registradas deudas de las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz con la Junta de Extremadura por un importe conjunto de 16.245 miles de euros que se derivan del traspaso de los hospitales psiquiátricos de Plasencia y Mérida sin que, ante la comunicación de ambas diputaciones en relación con la improcedencia de estas deudas, se hayan acreditado actuaciones de la Junta destinadas a su cobro, o en su caso, la baja de las mismas. En tanto que no se cancelen estas deudas los pagos con cargo a capítulos de transferencias realizados a ambas diputaciones vulneran lo dispuesto por el artículo 29.1 del Decreto 25/1994 por el que se desarrolla el régimen de la tesorería y pagos de la CAEX.

Las cuentas extrapresupuestarias de “Pagos anticipados de las extras de junio y diciembre” mantenían, a fin del ejercicio fiscalizado, saldos con una antigüedad superior a cinco ejercicios, por un importe conjunto de 239 miles de euros, que debían haber sido objeto de imputación o depuración (subepígrafe II.5.2.B).

20. La evolución negativa del saldo de tesorería y el incremento del pasivo circulante determinan un significativo deterioro de la ratio de liquidez (tesorería /acreedores a corto plazo) de la AG, pasando del 17,6 % en 2018 al 9,2 % en 2019.

En 2019 continúan arrastrándose diferencias de conciliación en cuentas de habilitados procedentes de ejercicios anteriores, pendientes de depurar, que ascendían a 38 miles de euros a 31 de diciembre. Asimismo, la subcuenta 5790 “Formalización” presenta un saldo indebido de 18 miles de euros, que debió haber quedado anulado a fin de ejercicio. La Asamblea de Extremadura mantiene desde el ejercicio 2011 saldos medios de tesorería superiores a los 5.200 miles de euros, alcanzando en 2019 un saldo final de 7.289 miles, sin que se hayan habilitado medidas dirigidas a exigir su reintegro o su compensación con futuras transferencias.

A 31 de diciembre de 2019 no se había procedido al desarrollo reglamentario del registro de cuentas previsto en el artículo 102 de la LH. Tampoco se había actualizado el plan de disposición de fondos de la tesorería de la CAEX, permaneciendo en vigor el regulado por el Decreto 105/2005, de 12 de abril (subepígrafe II.5.2.C).

21. Los fondos propios reflejados en el balance de la AG alcanzaron un importe negativo de 2.651.305 miles de euros, por el efecto conjunto de las pérdidas acumuladas (3.896.217 miles de euros, obtenidas de forma continuada desde el ejercicio 2010) y del criterio de contabilización del patrimonio entregado al uso general, que sería posteriormente modificado con la aprobación del nuevo plan contable (subepígrafe II.5.2.D).

22. El saldo de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto de la AG se ha reducido en 2019 en un 14,7 %, hasta los 34.715 miles de euros. Formando parte de este saldo figuran 8.046 miles de euros, correspondientes a deudas por tributos locales anteriores a 2012 pendientes de depurar, sin que se haya certificado por los organismos autónomos de recaudación (OAR) la adecuación de esta deuda. La imputación presupuestaria de estos acreedores excede ampliamente el plazo previsto por la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto de la Administración de la CAEX.

El saldo final del concepto extrapresupuestario “Oficina liquidadora de Mérida pendiente de aplicación”, 3.004 miles de euros, se encuentra pendiente de depuración para proceder a su imputación presupuestaria, sin que se hayan continuado en 2019 las actuaciones dirigidas a su depuración realizadas en ejercicios anteriores.

El saldo de los pasivos financieros mantenidos por la AG a 31 de diciembre de 2019 ascendía a 4.627.865 miles de euros, lo que representa un incremento interanual del 1,35 %. El 88 % de la deuda asumida en concepto de Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) 2019 se destina a la refinanciación de deuda, por un total de 448.052 miles de euros, lo que ha permitido la contención del incremento del endeudamiento y la obtención de mejores condiciones en relación con la carga financiera del mismo. La AG no imputa a presupuesto la variación neta de las operaciones de endeudamiento a corto plazo. Este criterio, sustentado en la propia LH, difiere del previsto en los principios contables públicos y en la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto de la Administración de la CAEX (subepígrafe II.5.2.E).

23. La Memoria de la AG no proporciona la información correspondiente a los apartados relativos a convenios, desarrollo de compromisos de ingresos, gastos con financiación afectada, derechos pendientes de cobro según su grado de exigibilidad y tasas, precios públicos y precios privados. Además, la información correspondiente a determinados apartados no se recoge con el nivel de desagregación exigido por el modelo del Plan General de Contabilidad Pública de la CAEX (PGCP).

Si bien el vigente PGCP no lo exigía, la memoria de 2019 incluyó por primera vez un apartado de "Hechos posteriores al cierre". No obstante, no se ha incluido información sobre la posible incidencia de la crisis económica y sanitaria generada por el COVID-19.

No se ha acreditado la existencia de un procedimiento que permita el conocimiento actualizado por parte de la IGCA de las responsabilidades probables o ciertas, procedentes de litigios en curso u obligaciones pendientes de cuantía indeterminada, lo que determina la ausencia de registro en las cuentas anuales de las provisiones para responsabilidades y de las contingencias a reflejar en la memoria. Entre los pasivos contingentes, debió hacerse alusión a la terminación del procedimiento de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la UE iniciado a la CAEX el 29 de agosto de 2016 en el que se reclamaba inicialmente a la Junta 79.740 miles de euros, que se redujeron finalmente hasta los 14.961 miles de euros, así como la reclamación de cantidades derivadas del recurso contencioso administrativo presentado por la Sociedad Renfe Viajeros, Sociedad Mercantil Estatal, S.A., solicitando la revocación de la actuación administrativa impugnada y que le sean abonadas las cantidades solicitadas en concepto de cánones ferroviarios, que finalmente se resolvió en contra de la Junta de Extremadura imponiendo el pago de 3.414 miles de euros.

A fin del ejercicio 2019 el remanente obtenido por la AG ascendió a un importe negativo de 163.283 miles de euros, lo que supone un significativo deterioro del mismo motivado principalmente por la reducción de los derechos a corto plazo pendientes de cobro en 92.352 miles de euros (un 47 %). Pese a no contar con un sistema de seguimiento de gastos con financiación afectada se han financiado modificaciones presupuestarias con remanente por 18.956 miles de euros. Las salvedades puestas de manifiesto en este informe, principalmente en relación con deudores no reconocidos, hubieran supuesto el incremento del importe registrado en 47.291 miles de euros. (epígrafe II.5.4).

24. La planificación estratégica de la actividad de los OOAA y entes públicos no sigue un procedimiento homogeneizado para la definición de sus objetivos ni la conformación de su seguimiento, especialmente en relación con aquellos incardinados en planes sectoriales más amplios y respecto a los que su seguimiento se limita a una memoria de actividades sin indicadores objetivos, dificultando un análisis integral de la efectividad de los recursos asignados a cada uno de ellos (subepígrafe II.5.5.A).

25. En uso de la habilitación concedida por la Ley 1/2008, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura, los Estatutos de cuatro entes públicos creados por dicha Ley les han otorgado un tratamiento presupuestario y contable de órganos con dotación diferenciada, en lugar del propio de este tipo de entes, lo que conlleva que no presenten cuentas anuales independientes.

La evolución de la ejecución presupuestaria de determinados OOAA y entes públicos autonómicos denota un exceso de financiación que se viene produciendo tanto en el ejercicio fiscalizado como en los anteriores, que motiva que se haga uso, de forma reiterada, de la habilitación prevista por el artículo 94.2.b) de la LH, mediante la adopción de acuerdos de no disponibilidad de créditos destinados a su financiación (subepígrafe II.5.5.B).

26. Los OOA y entes públicos autonómicos, a excepción del SES, no aplican los intereses generados por sus disponibilidades líquidas en su presupuesto de ingresos, sin que se haya acreditado la existencia de instrucciones en relación con el destino final de estos recursos. El concepto “Gastos anticipados paga extra” del SES arrastra saldos acumulados que debieron haber sido imputados en ejercicios anteriores y que afecta a un importe de 46.994 miles de euros a 31 de diciembre de 2019. El IMEX mantenía una provisión por importe de 357 miles de euros, que compensaba los deudores por derechos reconocidos registrados por el mismo importe en concepto de transferencias a recibir de la AG con cargo a los Presupuestos de 2007 y 2009, que nunca llegaron a reconocerse por esta última (subepígrafe II.5.5.C).

III.4. CUENTAS ANUALES DE EMPRESAS, FUNDACIONES Y CONSORCIOS

27. Con carácter general, las cuentas individuales de empresas, entes empresariales, fundaciones y consorcios públicos autonómicos se ajustan a los principios y normas contables definidos en los planes de contabilidad que les resultan de aplicación, a excepción de las salvedades y observaciones que se recogen a continuación (subapartado II.6).

28. Los presupuestos de explotación y capital y balances previsionales de GISVESA presentaban valores nulos respecto a las previsiones de 2019. Tampoco incluyen la información correspondiente a la ficha de plantilla de personal prevista por la Orden de 8 de junio de 2018 por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales (PG) de la CAEX para 2019. (subepígrafe II.6.1.B).

29. En 2019 el sector público empresarial obtuvo pérdidas agregadas por importe de 30.412 miles de euros, lo que supuso un incremento del 6,6 % de los resultados negativos respecto al ejercicio precedente. Este aumento se produjo principalmente por las pérdidas obtenidas por Fomento Extremeño de Infraestructuras Industriales, S.A. (FEISA) por la reducción de sus ventas. Las entidades Extremadura Avante, S.L., Sociedad Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. (GEBIDEXSA), Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A. y FEVAL Gestión de Servicios, S.L. mantenían al cierre del ejercicio fondos propios inferiores a la cifra de capital, si bien ninguna de ellas incurría en la causa de reducción de capital obligatoria.

Las pérdidas consolidadas del Grupo Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (CEXMA), un 82 % del total del sector en 2019, 24.960 miles de euros, se producen como resultado del registro contable como “aportaciones de socios” de las transferencias recibidas de la Junta de Extremadura, principal financiador de la entidad. Las correspondientes cuentas anuales no proporcionan información que permita sustentar la adopción de este criterio, en lugar del régimen general de imputación de subvenciones conforme a lo previsto por la Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo (subepígrafe II.6.1.C).

30. Al igual que en los tres ejercicios anteriores, el exceso de liquidez generado por la sociedad Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A. (GESPESA) se destina a conceder préstamos a su matriz, siendo el importe conjunto concertado en 2019 de 16.400 miles de euros, instrumentados a través de tres pólizas de crédito a corto plazo. Adicionalmente, GEBIDEXSA concedió a la matriz en 2019 un préstamo a corto plazo por 700 miles de euros. Para las mencionadas operaciones no se ha acreditado la preceptiva autorización del Consejo de Gobierno, exigida por el artículo 120.3 de la LH, ni la existencia de los correspondientes informes de efecto sobre los compromisos de la CAEX en el endeudamiento (previsto por el artículo 120.3 de la LH) y de viabilidad económica de las operaciones (artículo 37.5 de la LP) (subepígrafe II.6.1.D).

31. El 10 de marzo de 2020 la Junta de accionistas de GISVESA acuerda la disolución de la sociedad, habiendo transcurrido casi un año desde que el Consejo de Administración de la sociedad acordó someter a la misma el acuerdo de disolución adoptado el 19 de marzo de 2019. En virtud de la Disposición derogatoria 2.b) de la LP para 2020 se deroga la Ley 1/2004, de 19 de febrero, de creación de GISVESA dado que al carecer de actividad incurre en causa legal de disolución [(artículo 363 del Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC)] siendo inviable e innecesario mantener su vigencia. A 1 de julio de 2021 la sociedad no había aprobado las cuentas anuales de 2018, ni formulado las correspondientes a 2019 (subepígrafe II.6.1.F).
32. La sociedad GEBIDEXSA registra las aportaciones recibidas en concepto de transferencias globales como “subvenciones de explotación” en tanto que la Orden EHA/733/2010 establece su contabilización en los fondos propios al tratarse de transferencias genéricas de las previstas en el apartado dos de su norma sexta (subepígrafe II.6.1.G).
33. Las entidades Fundación Centro de Documentación e Información Europea y Fundación de Apoyo al Certamen Internacional Docente de Videocine Médico, Salud y Telemedicina (VIDEOMED), no han acreditado la presentación en el Protectorado de su plan de actuación de 2019 en cumplimiento de lo dispuesto por artículo 25.8 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Esta presentación se produjo fuera de plazo en el caso de cuatro fundaciones públicas autonómicas (subepígrafe II.6.2.A).
34. No se ha procedido al adecuado registro contable del derecho de uso de los correspondientes inmuebles recibidos por parte de seis fundaciones y siete consorcios (subepígrafes II.6.2.F y II.6.3.E).
35. Los informes de auditoría realizados sobre las cuentas anuales de 2019 de siete fundaciones y de la totalidad de consorcios públicos autonómicos resultan con salvedades (subepígrafes II.6.2.F y II.6.3.E).
36. No se ha acreditado la inscripción en el registro competente de la fusión de VIDEOMED mediante su absorción por la Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FUNDESALUD) (subepígrafe II.6.2.G).
37. Las becas de formación concedidas en 2019 por la Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión (CCMI) no contaban con las preceptivas bases reguladoras, en contra de lo previsto por la Disposición adicional (DA) tercera de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la CAEX (LSCAE) (subepígrafe II.6.2.H).
38. Tres consorcios públicos autonómicos de naturaleza administrativa no presentaron presupuesto limitativo en 2019 (subepígrafe II.6.3.A).
39. Las cuentas anuales formuladas por los consorcios públicos autonómicos no siguen un modelo homogéneo lo que, además de suponer respecto a las entidades sometidas a presupuesto limitativo la vulneración del régimen legal previsto, impide la comparación adecuada de sus estados contables y dificulta la posibilidad de procesos de integración o fusión entre los mismos (subepígrafe II.6.3.B).

III.5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

De la comprobación sobre el seguimiento de los procedimientos establecidos para la determinación y cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, cabe destacar que:

40. El perímetro de consolidación considerado al finalizar 2019 incluía al Consejo Consultivo de Extremadura, extinguido en virtud de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, quedando pendiente de clasificación una fundación (epígrafe II.7.2).

41. El 24 de noviembre de 2020 el MINHAC emitió el segundo informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos relativos a 2019, previsto por el artículo 17 de la LOEPSF resultando para la CAEX un déficit del 0,8 % del Producto Interior Bruto (PIB) regional, frente al 0,1 % establecido, y un nivel de deuda del 22,9 % del PIB, siendo el máximo permitido del 22,1 %. Respecto a la regla de gasto, la tasa de variación alcanzada por Extremadura fue del 7,2 %, superando el 2,7 % permitido. En consecuencia, la CAEX incumplió en el ejercicio fiscalizado los tres objetivos citados. Pese a ello ante la suspensión de los objetivos de estabilidad, de deuda pública, y la regla de gasto, aprobados por el Gobierno el 11 de febrero de 2020, no fue necesario aprobar un nuevo Plan económico financiero por parte de la CAEX (epígrafe II.7.3).

III.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

42. El aumento retributivo aplicado en la Junta de Extremadura cumple los límites previstos con carácter básico por el RD-L 24/2018. En el caso de los gastos gestionados por la Dirección General (DG) de Personal Docente, el aumento interanual de los gastos de personal en un 4,8 %, es la consecuencia de adicionar a dicho incremento retributivo, fundamentalmente, el efecto de la incorporación de profesores interinos de educación secundaria para cubrir las necesidades de servicio derivadas de la reducción de la jornada lectiva. No se ha acreditado la existencia del informe previo y favorable de la DG de Presupuestos, previsto por el artículo 27.2 de la LP en relación con el acuerdo sindical del que se deduce la referida reducción de jornada.

Respecto a los gestionados por la DG de Función Pública, el aumento adicional al previsto por la normativa estatal es fruto, entre otros factores, de la aplicación del Acuerdo firmado el 8 de mayo de 2019 entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos en el ámbito de la AG de la CAEX para el desarrollo e impulso de la carrera profesional horizontal, que supuso la realización en 2019 de un abono único y extraordinario del 25 % del nivel II. Este Acuerdo determina la aplicación de un régimen transitorio que hace depender el derecho a su cobro de la antigüedad y no de la evaluación del desempeño, requisito este último exigido por el artículo 105.1 de la Ley de Función Pública de Extremadura.

El artículo 27.4 de la LP para 2019 excepciona del régimen de autorización previa la contratación de personal laboral temporal y nombramientos del personal estatutario temporal del SES y el nombramiento de funcionarios interinos docentes no universitarios. No obstante, la relación de las correspondientes contrataciones y nombramientos debe remitirse semestralmente a la CHAP, sin que se haya acreditado la correspondiente remisión respecto a los ejercicios 2018 y 2019.

A 31 de diciembre de 2019 se habían ofertado un total de 5.373 plazas de estabilización, de las cuales permanecían pendientes de convocatoria 2.189 (un 40,7 %) y pendientes de resolver incluyendo las no convocadas, 4.021 (un 74,8 %). Asimismo, continuaban acumulándose puestos vacantes cuya inclusión en las ofertas no estaba contemplada por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) de 2017 y 2018 (2.033 puestos estimados entre los gestionados por

la DG de Función Pública). En consecuencia, la demora en la articulación de estos procesos, junto con la que se va acumulando de las ofertas ordinarias con tasas de reposición limitadas motiva que a un año del cumplimiento del plazo límite para alcanzar el 8 %, el índice de temporalidad de la CAEX se sitúe muy por encima del mismo (un 35 % el último trimestre de 2019, según el Instituto Nacional de Estadística).

A 31 de diciembre de 2019 se mantenían 480 comisiones de servicio con una duración superior a dos años, en contra de lo previsto por el artículo 122.3 de la Ley de Función Pública de Extremadura.

No se ha acreditado la existencia de un plan de control del absentismo, ni la publicación semestral de los correspondientes datos en el Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura en 2019 (subepígrafe II.8.1.B).

43. A 31 de diciembre de 2019 permanecía pendiente de aprobación el estatuto básico del personal investigador de CICYTEX previsto en el artículo 80 de la Ley 10/2010, de 16 de noviembre, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura (subepígrafe II.8.1.C).

44. La Sociedad GEBIDEXSA realizó 176 contrataciones de personal temporal en 2019, con una duración superior al mes, sujetas por tanto a la preceptiva autorización de la CHAP que no ha quedado acreditada. Adicionalmente, la sociedad procedió a la conversión en indefinidos de nueve trabajadores, por la concatenación de contratos temporales, sin acreditar que la transformación tuviera lugar por resolución judicial conforme establece la LPGE para 2018. Tampoco contaron con la preceptiva autorización dos contrataciones realizadas por otras empresas públicas, seis contrataciones realizadas por fundaciones públicas autonómicas y cinco contrataciones de AGENEX.

Asimismo, 87 trabajadores de la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A. (GPEX) adquirieron la condición de indefinidos por concatenación de contratos temporales (o de obra y servicio), sin que se haya acreditado que estas transformaciones deriven de resolución judicial conforme prevé la prorrogada LPGE (DA cuadragésima tercera. Dos) para 2018. En esta misma situación se encontraba la transformación en indefinidos por parte de dos fundaciones que afectó a un total de cuatro trabajadores.

Cuatro fundaciones y seis consorcios pertenecientes al sector público extremeño no disponían de manuales de procedimiento de selección de personal al cierre de 2019. Entre los consorcios públicos autonómicos, tan solo tres de ellos contaban con instrumentos de ordenación de personal en el ejercicio fiscalizado (subepígrafe II.8.1.D).

45. El PMP obtenido por la CAEX, calculado conforme a los criterios previstos por el RD 635/2014, supera el plazo de legal de 30 días en siete meses de 2019, situándose en diciembre de 2019 en 38,27 días. En cualquier caso, no se ha superado en ninguno de los meses del ejercicio el plazo de 60 días (30 días superior al máximo legal) que implicaría la comunicación de alerta prevista por el artículo 18.4 de la LOEPSF (subepígrafe II.8.2.A).

46. Dos consorcios y una sociedad pública presentan PMP superiores a 90 días en al menos seis meses de 2019, y en el caso de la sociedad FEVAL Gestión de Servicios, S.L se llega a superar los 200 días. Todas estas entidades ya presentaban problemas de morosidad en el ejercicio anterior (subepígrafe II.8.2.B).

47. El PMP del SES superó los 30 días en siete meses de 2019. Aunque el contrato de confirming en vigor permite atenuar el coste asumido por la morosidad, además del derivado de este contrato

se generaron, en 2019, 2.070 miles de euros en concepto de intereses de demora (subepígrafe II.8.2.C).

48. El Consejo de Gobierno de la CAEX acordó la adhesión al FLA 2019 mediante Acuerdo de 6 de marzo de 2019, disponiéndose deuda con cargo al mismo por 507.883 miles de euros. El Acuerdo de adhesión conlleva la aceptación de los compromisos que desarrolla el programa para la aplicación del FLA 2019, relacionando un total de 43 condiciones. La condicionalidad de estos préstamos no está sujeta a un seguimiento conjunto que pueda impedir su disposición o motivar la devolución de los mismos.

La CAEX ha acreditado la remisión mensual en 2019 de los informes de seguimiento de los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto, si bien en relación con los restantes compromisos del plan de ajuste (PA) en vigor, como las medidas estructurales o de reordenación del sector público, no existe un pronunciamiento sobre el grado de cumplimiento de las mismos. (subepígrafe II.8.2.D).

49. El 88 % de las subvenciones concedidas por el SES en 2019 se sometieron al régimen de concesión directa. En el caso del IMEX, el 78 % de sus subvenciones no están sometidas a procedimientos de convocatoria pública (subepígrafe II.8.3.A).

50. Al finalizar el ejercicio 2019 continuaba sin llevarse a cabo el desarrollo normativo del contenido y estructura de los planes estratégicos de subvenciones previsto por el artículo 5.4 de LSCAE. Se ha verificado el seguimiento realizado sobre una muestra de planes estratégicos, apreciándose incidencias en su formulación y en su utilidad a efectos de determinar la consecución de objetivos, sin que se haya regulado ni implantado un procedimiento homogéneo de seguimiento con carácter anual, en los términos previstos por el artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (subepígrafe II.8.3.B).

51. La información que suministran manualmente los órganos gestores a la Base de Datos de Subvenciones de la CAEX (BSCAEX) se recibe de forma irregular y, generalmente, con posterioridad al plazo establecido, detectándose carencias de información en lo relativo a concesiones y pagos, justificación de concesiones prepagables y reintegros y recaudación de los mismos. En este caso se encuentran los OOAA SES e IMEX, así como las entidades colaboradoras y las Habilitaciones que intervienen en el proceso de concesión y pago de subvenciones (subepígrafe II.8.3.C).

52. La contabilización y control de los reintegros de subvenciones en el ámbito de la CAEX se encuentra afectada por la ausencia de conexión entre los sistemas de gestión de subvenciones y los órganos encargados de su recaudación en fase ejecutiva, determinando la falta de contabilización de los deudores por reintegros pendientes de recaudación. La falta de actualización de los datos de cobro de reintegro motiva que, a 31 de diciembre de 2019, permanecieran registrados como pendientes de cobro 3.333 expedientes de reintegros, por un importe total de 14.014 miles de euros, de los cuales 2.552 (11.432 miles de euros) procedían de los ejercicios 2006 a 2015 (subepígrafe II.8.3.D).

53. Del seguimiento realizado sobre las incidencias detectadas en el Informe de fiscalización de la CAEX, ejercicio 2018, en relación con proyectos de cooperación al desarrollo correspondientes a las convocatorias de estas ayudas para 2017 y 2018, se concluye que se habían adoptado los correspondientes requerimientos en la totalidad de los expedientes afectados de 2017, procediendo a la subsanación de los requisitos en los cinco expedientes cuya revisión había concluido. No obstante, a mediados del ejercicio 2021 aún no había finalizado la revisión de estas incidencias en relación con otros cinco expedientes (subepígrafe II.8.3.E).

54. Como resultado de la revisión de las subvenciones concedidas en 2019 a las comunidades extremeñas en el exterior y a sus federaciones se deducen deficiencias relacionadas con la acreditación de requisitos de no concurrencia de subvenciones y la adecuación de los gastos subvencionables incluidos (no acreditación de las actividades mediante la inclusión de material fotográfico, facturas o cuentas justificativas fuera de plazo, inclusión de gastos de manutención no subvencionables, etc.) (subepígrafe II.8.3.F).

55. Del análisis de la línea de subvenciones destinada a la construcción, ampliación, reforma y equipamiento de centros residenciales y centros de día para personas mayores en municipios de la CAEX se deriva una elevada incidencia de pérdida del derecho a subvención por los beneficiarios, evidenciando el escaso grado de cumplimiento de los objetivos previstos en su plan estratégico, cuya evaluación no se ha llevado a cabo.

Respecto a las subvenciones para obras nuevas, la pérdida del derecho de cobro del libramiento del segundo pago ascendió a un total de 274 miles de euros, sin que se hayan acreditado acciones dirigidas a exigir el reintegro del primer 50 % abonado (preceptivo según el artículo 19.2 de su Decreto regulador, al no alcanzar las correspondientes inversiones el 60 % de ejecución), exceptuando el reintegro de 74 miles de euros realizado por uno de los Ayuntamientos afectados. En otro expediente en el que se abonó la totalidad de la subvención concedida, 99 miles de euros, la falta de presentación de la justificación final conlleva el incumplimiento de la ejecución al 60 %, sin que tampoco se haya acreditado el correspondiente reintegro.

Por lo que se refiere a las subvenciones para obras inacabadas, la falta de presentación en plazo de la documentación justificativa determinó la pérdida de derecho de cobro del segundo pago por 86 miles de euros, procediendo en consecuencia el reintegro del primer pago abonado por ese mismo importe, al no alcanzar el mínimo de ejecución, sin que se haya acreditado su exigencia.

En el caso de las subvenciones de equipamiento tampoco se ha acreditado la exigencia del reintegro por un total de 18 miles de euros, por no haberse presentado la correspondiente documentación justificativa (subepígrafe II.8.3.G).

56. La AG refinancia deuda financiera por un importe conjunto de 609.301 miles de euros, de los que 448.052 miles de euros corresponden al FLA 2019, mediante operaciones que no incrementaron el endeudamiento neto, pero permitieron reducir el coste de la deuda viva.

El endeudamiento neto de la CAEX a efectos de contabilidad nacional alcanzó los 4.721.450 miles de euros, lo que supuso el incumplimiento del objetivo de deuda. El incremento producido en exceso frente al objetivo supone un importe muy similar al endeudamiento neto generado por el contrato de confirming del SES, poniendo de manifiesto la necesidad de un mayor control del pago en plazo de las correspondientes remesas (epígrafe II.8.4).

57. Del seguimiento realizado sobre el Plan de Salud de Extremadura 2013-2020 se deduce que a 31 de diciembre de 2019 el grado de ejecución obtenido se sitúa por debajo del previsto para dicha fecha, tanto en objetivos como en líneas de actuación. De las 232 líneas de actuación, tan solo 32 alcanzaron el grado de ejecución previsto para 2019, considerando su ejecución lineal durante el periodo, destacando por su baja ejecución el eje II "Protección y mejora del estado de salud y prevención de la enfermedad", un 30,98 % a nivel de líneas de actuación (subepígrafe II.8.5.A).

58. Pese a realizarse en 2019 un mayor ajuste presupuestario de las dotaciones del SES a nivel de créditos iniciales, al incrementarse los mismos frente al ejercicio precedente en un 5,5 %, continúan evidenciándose problemas estructurales de financiación del organismo que determinan

la existencia sistemática de gastos sin cobertura presupuestaria. Como consecuencia de esta circunstancia, en 2019 los acreedores pendientes de aplicar a presupuestos aumentaron un 30 % hasta alcanzar los 186.030 miles de euros, lo que conlleva, a su vez, la obtención de un remanente de tesorería negativo de 172.353 miles de euros. En los últimos seis ejercicios el importe medio de los acreedores pendientes de aplicar ascendió a 151.604 miles de euros, con un incremento medio en los últimos cinco ejercicios del 31 %.

Asimismo, con objeto de cubrir el desfase entre gasto real y créditos iniciales del SES, viene apelándose de forma reiterada a mecanismos de financiación del Estado, fundamentalmente los correspondientes al FLA, conllevando la transformación de deuda comercial del SES en deuda financiera de la AG y condicionando la sostenibilidad financiera del OA al mantenimiento de estos mecanismos en el futuro (subepígrafe II.8.5.B).

59. A 31 de diciembre de 2019 estaban convocadas un total de 3.283 plazas en el ámbito sanitario, de las que 1.368 correspondían a la convocatoria de 2017 y 1.915 a las ofertas de estabilización. De ellas, quedaban pendientes de resolver 2.878 (2.062 de ellas de personal sanitario) lo que supone un 87,66 % del total convocado, situándose el índice de temporalidad en el sector en el 25,2 % al finalizar 2019. Los informes de control financiero realizados al SES vienen reiterando diversas incidencias en materia de personal, principalmente en relación con las condiciones remuneratorias ligadas a los puestos del personal estatutario, las guardias realizadas sin el respaldo de la correspondiente autorización y ausencia de registros que permitan el adecuado control de la jornada ordinaria, la multiplicidad de conceptos retributivos ligados a productividad variable y la falta de adecuación de su régimen jurídico (subepígrafe II.8.5.C).

60. En el ejercicio fiscalizado continúa acumulándose la deuda pendiente de imputar en el concepto 225 "Tributos" del SES y que corresponde, principalmente, a deuda en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) con entidades locales, sumando al cierre del ejercicio un saldo pendiente de imputación de 11.607 miles de euros.

No se han constatado avances en 2019 dirigidos a la conexión del sistema de compra de farmacia y el sistema de gestión del SES, ni en relación con la contratación de un servicio de logística integral para la adquisición de suministros corrientes.

El gasto hospitalario farmacéutico continúa su tendencia de crecimiento en el ejercicio fiscalizado, sin que se hayan concluido a 31 de diciembre de 2019 las medidas imprescindibles para su adecuado control, como la conexión del sistema de gestión con el sistema de compra de farmacia y la adecuada planificación bajo pautas homogéneas de los pedidos de suministros.

En 2019 se han realizado prestaciones sanitarias con medios ajenos por un importe conjunto de 3.770 miles de euros que no estaban sustentadas en conciertos formalizados. Gran parte del resto de estas prestaciones se sustentan en contratos prorrogados sistemáticamente por razones de interés público, algunos con origen en ejercicios anteriores a 2010 (subepígrafe II.8.5.D).

61. El gasto sanitario y farmacéutico de la CAEX creció un 2,7 % en 2019, coincidiendo con el límite previsto por el artículo 114 de Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad, experimentando el mayor aumento entre sus componentes el gasto farmacéutico hospitalario, un 4,5 %. El plan de ajuste (PA) de la CAEX para 2019 recoge la asunción de una serie de compromisos en materia de sostenibilidad y gestión sanitaria, cuyo cumplimiento en términos generales se ha acreditado (subepígrafe II.8.5.G).

62. Los tiempos de espera de primeras consultas y, en general, de pruebas diagnósticas, pese a su reducción en 2019, superan los plazos legales previstos por el artículo 4 de la Ley 1/2005, de 24

de junio, de tiempos de respuesta en la atención sanitaria especializada del sistema sanitario público de Extremadura (subepígrafe II.8.5.H).

63. No se ha procedido al desarrollo reglamentario previsto por la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura (LSS), en relación con el catálogo de prestaciones y el mapa de servicios, que constituyen dos instrumentos fundamentales para determinar el conjunto de prestaciones disponibles previstas por la Ley y su distribución territorial. No obstante, en el ámbito de la prestación asistencial a personas mayores el catálogo de servicios se desarrolla por el Decreto 298/2015, de 20 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de autorización, acreditación y registro de centros de atención a personas mayores de la CAEX.

Tampoco se ha cumplido el plazo de dos años previsto por la Disposición Final (DF) primera de la citada Ley para la aprobación de un Plan Estratégico de Servicios Sociales, ni por tanto planes sectoriales o territoriales que lo desarrollaran, encontrándose el citado Plan en fase de borrador al finalizar el ejercicio 2020 (subepígrafe II.8.6.B).

64. A 31 de diciembre de 2019 prestaban el servicio de atención residencial para mayores 305 centros que ofertaban un total de 14.886 plazas, de las que 8.441 eran plazas públicas (un 56,7 % del total), 3.042 concertadas y 3.403 privadas. Entre estas últimas contaban con financiación pública mediante la prestación económica vinculada, 3.101. El coste presupuestario asumido por la CAEX para la financiación de las plazas en 2019 ascendió a un total de 70.211 miles de euros. La ratio de cobertura de plazas para personas mayores de 64 años se sitúa en el 6,81 %, por encima de la media nacional y de la ratio mínima recomendada por la Organización Mundial de la Salud (cinco plazas por cada 100 personas mayores de 64 años) (subepígrafe II.8.6.C).

65. En el periodo 2016 a 2019 se constata una reducción continuada de las listas de espera para el acceso a plazas públicas en centros residenciales de la CAEX (un 11 % en cuatro años), hasta alcanzar las 1.365 personas a finales de 2019, si bien en 2020 la situación de pandemia supuso un nuevo incremento de las mismas. El procedimiento para la gestión de estas listas de espera se encuentra regulado en el ámbito de la CAEX desde 1996 (subepígrafe II.8.6.D).

66. La atención residencial a las personas mayores no cuenta con un servicio de inspección específico, estando integradas las actuaciones de inspección en las propias de la Inspección de Servicios Sociales. No obstante, no se ha desarrollado en el ámbito de la CAEX un plan de actuaciones de inspección en materia de servicios sociales, ni específico en relación con los centros residenciales de personas mayores.

Como resultado de las actuaciones inspectoras se incoaron sanciones a cinco centros residenciales por un importe conjunto de 35 miles de euros, en todos los casos por la comisión de infracciones graves tipificadas por el artículo 66 de la LSS (subepígrafe II.8.6.E).

67. En 2019 la Consejería de Educación y Empleo no contaba con un plan de control propio, ni con un manual aprobado para sistematizar sus actuaciones verificadoras sobre la gestión económica de los centros, más allá del propio de la Inspección de Educación. El Plan de auditoría de 2019 incluyó controles sobre una muestra de 25 centros docentes, pospuestos por Resolución de la IGCA de 30 de junio de 2020 al Plan de 2020. De los referidos informes solo se han llevado a cabo los previstos en relación con los centros públicos, de los que se deduce la utilización indebida del criterio de caja en el registro de gastos e ingresos por parte de los centros, y la necesidad de concretar por escrito la necesidad del gasto en la contratación menor realizada.

No se ha acreditado la formulación de la cuenta agregada de ámbito autonómico, ni la formulación y aprobación de las cuentas consolidadas de ámbito provincial correspondientes al ejercicio

económico 2019, exigidas por el artículo 19 del Decreto 60/2019, de 21 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de la autonomía de la gestión económica de los centros públicos no universitarios en el ámbito de la CAEX (DAGE). La DF primera del DAGE prevé el desarrollo de una Instrucción conjunta de las consejerías con competencia en Educación y Hacienda que regule la apertura y cancelación de cuentas de centros docentes, cuya aprobación no se había llevado a cabo a 1 de julio de 2021 (subepígrafe II.8.7.B).

68. Las memorias anuales de las Inspecciones Provinciales de Cáceres y Badajoz contienen apartados específicos para la valoración de las actuaciones contempladas en el plan de actuación, si bien con criterios de puntuación no homogéneos. En ambas se incluyen propuestas de mejora especialmente dirigidas a la formación y actuaciones contra el absentismo y actuaciones preventivas para el éxito educativo en cambios de etapa (subepígrafe II.8.7.D).

69. La Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura (LEE), prevé un amplio desarrollo reglamentario, en gran medida pendiente de concretar, si bien en el ejercicio fiscalizado se produjo un avance significativo con la aprobación del DAGE (subepígrafe II.8.7.E).

70. Del seguimiento del Plan de Inversiones en Infraestructuras y Equipamientos Educativos de Extremadura (2016-2020) se deduce que dieciséis de las 48 actuaciones nominativas de obra nueva y grandes reformas (un 33,3 %), aún no habían iniciado la fase de actuaciones preparatorias para la licitación del contrato de obras, a 31 de diciembre de 2019. En el caso del resto de las obras, no nominativas, el importe ejecutado de las no universitarias se limitaba al 21 % (subepígrafe II.8.7.F).

71. Al finalizar el ejercicio 2019 continuaba pendiente el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura (LIEG), tanto de la Comisión Interdepartamental de la Igualdad (artículo 15.3), como el correspondiente a las Memorias explicativas de igualdad a las que se refiere el artículo 24 (subepígrafe II.8.8.A).

72. En términos generales, los órganos e instituciones que forman parte de la Administración autonómica y los Consejos de Administración de las empresas públicas autonómicas mantienen una composición equilibrada, en el sentido definido por la DA primera de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. No obstante, no se han emitido informes posteriores de seguimiento en relación con los resultados del informe emitido en abril de 2018 por la Secretaría General del IMEX, que identificaba la existencia de diecinueve órganos o comités en situación de desequilibrio entre mujeres y hombres (catorce a favor del sexo masculino) (subepígrafe II.8.8.B).

73. No se ha implantado un procedimiento de seguimiento periódico que permita acreditar la subsanación de las deficiencias, en relación con el cumplimiento de obligaciones de información del sector público, puestas de manifiesto en el informe emitido por la Secretaría General de Administración Pública en 2018 que atribuía un índice individual de transparencia no superior al 50 % a doce entidades.

De la revisión realizada en 2019 sobre el cumplimiento de los requisitos previstos por los artículos 6 y 8 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, se deduce el incumplimiento de la publicidad de los organigramas y retribuciones de altos cargos en la mayor parte de las entidades públicas autonómicas. En cuanto a la información publicada por las diferentes Consejerías en relación con la programación de su actividad es parcial e incompleta (epígrafe II.8.9).

74. En 2019 se subsana la integración de funciones que venía recayendo en la misma DG en aquellos casos en que el papel de órgano sustantivo o promotor de programas o proyectos sujetos

a evaluación ambiental también correspondía a la Consejería competente para la evaluación, en virtud del Decreto 170/2019 (subepígrafe II.8.10.B).

75. A 31 de diciembre de 2019 tan solo existían cinco entidades que habían sido objeto de inscripción en el registro de entidades certificadas por el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, la mayor parte de las mismas fueron dadas de baja en el ejercicio siguiente (subepígrafe II.8.10.C).

76. Pese a que el artículo 33.2 de la Ley 2/2012 atribuye al canon de saneamiento la condición de recurso afectado a la financiación de infraestructuras hidráulicas, la CAEX no ha implantado un sistema de gastos con financiación afectada que permita acreditar dicha afectación. No obstante, de los datos derivados de la ejecución presupuestaria durante el periodo 2013 a 2019 se deduce la existencia de un remanente de 70.593 miles de euros, recaudados en concepto de canon de saneamiento, que no se habían aplicado a la financiación de las correspondientes infraestructuras. Pese a ello, el grado de ejecución del correspondiente programa presupuestario no superó para ningún indicador el 50 %.

A 31 de diciembre de 2019, 45 aglomeraciones de más de 2.000 habitantes equivalentes no contaban con estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR) y otras dieciséis requerían de actuaciones para el cumplimiento de los requisitos de la normativa comunitaria (subepígrafe II.8.10.D).

77. La Comisión Europea remitió una carta de emplazamiento correspondiente al Procedimiento de Infracción CE 2015/2192 en la que se señalaba la existencia de 133 vertederos ilegales de residuos inertes en el ámbito de la CAEX. De los mismos, a 31 de diciembre de 2019 permanecían 59 vertederos pendientes de sellado, habiéndose licitado 35 y estando en preparación la licitación de otros diecisiete sellados (subepígrafe II.8.10.E).

78. En 2019 la CAEX contaba con diversos instrumentos de planificación para al fomento de la eficiencia energética de los que no se ha acreditado la existencia de un seguimiento anual. El programa presupuestario “Energías renovables y eficiencia energética” con una dotación de 12.340 miles de euros, tan solo fue ejecutado al 21,6 % (subepígrafe II.8.10.F).

79. Las imposiciones mantenidas por el Grupo Avante a fin de ejercicio fiscalizado ascendieron a 26.885 miles de euros a los que se añaden 9.035 miles de euros en fondos de inversión, cantidades no invertidas en la consecución de su objeto social y que ponen de manifiesto las dificultades para encontrar proyectos viables en su actividad de apoyo a la financiación empresarial mediante la concesión de créditos y la toma de participaciones. Los deterioros acumulados en las inversiones realizadas por el grupo motivan que el patrimonio neto de la sociedad matriz se sitúe al finalizar 2019 en 149.796 miles de euros, un 74,2 % de su capital social.

Como consecuencia de las conclusiones derivadas del informe de control financiero realizado sobre la actividad de apoyo a la financiación de empresas del Grupo Avante (2013 a 2015), se aprobaron nuevos procedimientos de apoyo y otorgamiento financieros que, ante las dudas sobre su compatibilidad con la normativa europea de competencia, están pendientes de pronunciamiento al respecto por la Comisión Europea, requerido por la IGCA (subepígrafe II.8.11.A).

80. La financiación mediante transferencias globales de la gestión y explotación de los bienes patrimoniales de la Junta que gestiona la sociedad GEBIDEXSA, no es consecuente con el régimen de justificación y contabilización aplicado, propio de la financiación de actividades concretas mediante transferencias específicas. Asimismo, no existe ningún título jurídico que habilite el uso

de los correspondientes activos turísticos por parte de la sociedad, ni valore los correspondientes derechos de uso (subepígrafe II.8.11.B).

81. En 2019 persisten las demoras en el proceso de enajenación de los bienes inmuebles aportados por la Junta de Extremadura en las ampliaciones de capital de la Sociedad FEISA. Al término del ejercicio fiscalizado permanecían pendientes de venta un 10 % de los semilleros y un 63 % de los polígonos que fueron objeto de aportación en las ampliaciones de 2008 y 2014. Respecto a los aportados en virtud del Acuerdo de Gobierno de 7 de noviembre de 2008, se determinaba un plazo prorrogable de enajenación de dos años, ampliamente superado.

La entidad empresarial CEXMA no ha suscrito un contrato programa que identifique de forma expresa el contenido del servicio público que tiene atribuido, en contra de lo dispuesto por el artículo 41.1 de la Ley 7/2010 de 31 de marzo, de comunicación audiovisual. Tampoco se ha acreditado la realización de auditorías operativas previstas en el artículo 43.8.bis de la citada ley (subepígrafe II.8.11.C).

82. En el seno de la Administración de la CAEX no se ha aprobado una estructura organizativa a través de unidades especializadas y órganos de coordinación a los que se atribuya expresamente el impulso, seguimiento y evaluación de las medidas de implementación de los compromisos de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (A2030).

Pese a que se han definido indicadores homogeneizados que permitan el seguimiento homogeneizado de los avances obtenidos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no se han elaborado informes intermedios dirigidos a la evaluación de los logros obtenidos. Tampoco se habían modificado las órdenes de elaboración de presupuestos con objeto de establecer nexos de unión específicos entre los ODS y las dotaciones presupuestarias destinadas a su consecución, ni se había establecido un procedimiento periódico de información a la Asamblea de Extremadura en relación con el seguimiento de su implementación (epígrafe II.8.12).

III.7. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

83. La inversión civil del Estado ha sido objeto de una reducción continuada en ejercicios precedentes, como consecuencia de la especial afectación de los gastos de inversión en el proceso de consolidación fiscal llevado a cabo en todas las Administraciones, determinando que los recursos de los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), directamente proporcionales a la misma, se vean reducidos significativamente. El reducido impacto de estas dotaciones se evidencia en el hecho de que, en el caso de la CAEX, tengan un peso relativo del 0,43 % sobre los créditos iniciales de sus presupuestos para 2019, representando un 4 % del total de créditos para operaciones de capital (epígrafe II.9.1).

84. La sustitución de proyectos inicialmente acordados en el Comité de Inversiones Públicas por otros requiere, según lo preceptuado en el artículo 7.3 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre reguladora de los FCI (LFCI), acreditar la imposibilidad de ejecución de los proyectos por motivos imprevistos, sin que ello venga exigiéndose en los últimos ejercicios.

Por otra parte, la práctica de la sustitución sistemática de subproyectos financiados con cargo al Fondo, para asegurar la inclusión de otros ejecutados al 100 %, impide la verificación, en un periodo plurianual, del control sobre el grado de ejecución de los proyectos previsto por el artículo 8.2 de la mencionada ley, convirtiendo la financiación con cargo a estos fondos en incondicionada, en relación con proyectos concretos (epígrafe II.9.4).

III.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

85. Como resultado del seguimiento realizado sobre el grado de implementación de las recomendaciones formuladas en el Informe anual de fiscalización del ejercicio 2018, se deduce el cumplimiento total de dos de ellas, calificándose otras seis en curso de cumplimiento y las cuatro restantes como no cumplidas (epígrafe II.10.1).

86. La Resolución de la Comisión Mixta Congreso Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de 15 de junio de 2021, relativa al Informe anual de fiscalización del ejercicio 2018, insta a la CAEX a adoptar las medidas que figuraban como recomendaciones en el mismo, por lo que cabe extender las mismas conclusiones expuestas en el párrafo anterior en relación con su seguimiento. (epígrafe II.10.2).

IV. RECOMENDACIONES

1. Debería valorarse la inclusión en la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, de la obligación de integrar, en las cuentas anuales de las empresas y fundaciones públicas autonómicas, información sobre el cumplimiento de las obligaciones económico-financieras que asumen estas entidades por su pertenencia al sector público, del mismo modo que el artículo 129.3 de la Ley General Presupuestaria exige en el ámbito estatal.

2. Tal como señala la Resolución de 17 de diciembre de 2020, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, se deberían efectuar las modificaciones normativas oportunas a efectos de adelantar el plazo de rendición de las cuentas a 31 de julio del ejercicio siguiente al que se refieran, a fin de facilitar el acercamiento en el tiempo del control a efectuar por este Tribunal¹³⁴.

3. Debería procederse, a la integración por parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de los sistemas de gestión de ingresos con el Sistema de Información Contable de forma que se evite la utilización indebida del procedimiento de contraído por recaudado para el registro contable de determinados ingresos. Esta integración debería contemplar los procedimientos necesarios para que los registros contables puedan recoger las distintas causas de anulación de derechos y discriminarlas de las cancelaciones.

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

5. Debería procederse al desarrollo reglamentario del registro de cuentas previsto por la Ley 5/2017, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, del contenido y estructura de los planes estratégicos de subvenciones, según prevé la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como de los numerosos aspectos pendientes de desarrollo de la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura.

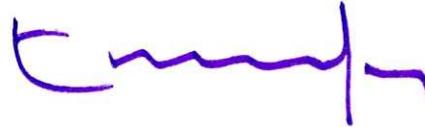
¹³⁴ Dado que la propia alegación reconoce la disponibilidad de las cuentas en la fecha señalada en la alegación, no se aprecia obstáculo alguno para que, en consecuencia, se acorte el plazo de rendición de la Cuenta General que integra las mismas.

6. Debería procederse, al desarrollo por la Intervención General de la Comunidad, de un sistema de gastos con financiación afectada integrado en el sistema contable, que permita el adecuado seguimiento de los recursos afectados y el cálculo de las desviaciones de financiación.
7. Deberían adoptarse las medidas dirigidas a la migración de la Asociación Extremeña de la Energía a la forma jurídica de consorcio, promoviendo la adopción del correspondiente acuerdo entre las entidades participantes y la aprobación de nuevos estatutos que regulen su organización y funcionamiento.
8. Debería procederse a la depuración de la deuda registrada como acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, procediendo a la anulación de los importes erróneamente reconocidos o prescritos y a la imputación presupuestaria y abono de la deuda real, tanto en el caso de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, como en el caso del Servicio Extremeño de Salud.
9. Dados los errores detectados en los saldos registrados en deudores presupuestarios, sería conveniente proceder a la revisión sistemática, por ejercicio de origen, de todos aquellos contabilizados en concepto de tributos, cuya antigüedad supere los plazos de prescripción. Con el objeto de evitar la reiteración de esta situación en el futuro, deberían implantarse procedimientos de comunicación entre los órganos responsables de la gestión de ingresos y el servicio de contabilidad, que permita un conocimiento actualizado de la situación de los citados deudores, al menos con carácter previo al vencimiento del plazo de prescripción.
10. Debería introducirse en la normativa autonómica la obligatoriedad de realización, por parte de las distintas Consejerías competentes, de informes de adecuación de los programas de gasto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la misma línea que en el ámbito del Estado prevé el artículo 7, apartado 8 de la Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021.
11. Debería procederse, por el Servicio Extremeño de Salud, a la preparación y adjudicación de los contratos que sustentan las prestaciones con medios ajenos realizadas al mismo, que vienen realizándose en virtud de contratos prorrogados sistemáticamente por razones de interés público. Atendiendo al volumen de los recursos presupuestarios afectados, estas nuevas licitaciones deben contemplar los procedimientos quirúrgicos, las pruebas diagnósticas y terapéuticas y las prestaciones por terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación.
12. La Consejería de Hacienda y Administración Pública debería instrumentar el correspondiente convenio o negocio jurídico que regule las condiciones de uso y explotación por parte de la empresa Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. de los activos turísticos que constituyen su actividad principal, en el que conste el coste que fundamente las transferencias recibidas para ello, las medidas de seguimiento y control de las actuaciones y las consecuencias de su incumplimiento. Adicionalmente, debería procederse a la regularización jurídica del uso de estos activos por la referida sociedad, valorando los correspondientes derechos de uso, de forma que puedan ser activados por la misma.

13. La Secretaría General de Administración Pública debería contemplar en sus planes de actuación la inclusión del seguimiento de los resultados obtenidos en la medición del cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa por parte de 39 entidades del sector público, que se realizó respecto al ejercicio 2018, de forma que se verifiquen los avances realizados en los correspondientes portales de transparencia, en especial, en relación con aquellas que no contaban con un apartado de transparencia y con las entidades que mantenían un índice individual de transparencia inferior al 50 %.

Madrid, 27 de enero de 2022

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



Anexos

RELACIÓN DE ANEXOS

I. CUENTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

I.0	ENTIDADES INTEGRANTES SECTOR PÚBLICO DE EXTREMADURA	251
I.1-1	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Liquidación de los presupuestos de gastos	253
I.1-2	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Liquidación de los presupuestos de ingresos.....	254
I.1-3	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Saldos presupuestarios	255
I.1-4	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Balances.....	256
I.1-5	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Cuentas del resultado económico - patrimonial.....	257
I.2-1	EMPRESAS PÚBLICAS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS. Balances	258
I.2-2	EMPRESAS PÚBLICAS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS. Cuentas de pérdidas y ganancias	259
I.3-1	FUNDACIONES Y CONSORCIOS PÚBLICOS. Balances	261
I.3-2	FUNDACIONES Y CONSORCIOS PÚBLICOS. Cuentas de resultados.....	262
I.4	SITUACIÓN DE AVALES.....	264

II. ADMINISTRACIÓN GENERAL

II.1-1	Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación económica	265
II.1-2	Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación orgánica.....	266
II.1-3	Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación económica.....	267
II.1-4	Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación orgánica	268
II.1-5	Liquidación del presupuesto de ingresos.....	269
II.1-6	Resultado y saldo presupuestario del ejercicio.....	270
II.2-0.1	Balance	271
II.2-0.2	Cuenta del resultado económico - patrimonial.....	272
II.2-1	Deudores presupuestarios	273
II.2-2	Deudores extrapresupuestarios	274
II.2-3	Tesorería.....	275
II.2-4	Acreedores no financieros. Presupuestarios	276
II.2-5	Acreedores no financieros. Extrapresupuestarios	277
II.2-6	Pasivos financieros: Empréstitos.....	278
II.2-7.1	Pasivos financieros: Préstamos a largo plazo	279
II.2-7.2	Pasivos financieros: Préstamos a corto plazo	281
II.2-7.3	Pasivos financieros: Otro endeudamiento (AGE)	282
II.2-8	Remanente de Tesorería	283

III. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

III.1	Liquidación de los créditos del Fondo de Compensación	284
III.2	Liquidación de los recursos del Fondo de Compensación.....	285
III.3	Liquidación de los créditos del Fondo Complementario.....	286
III.4	Liquidación de los recursos del Fondo Complementario	287

ENTIDADES INTEGRANTES SECTOR PÚBLICO DE EXTREMADURA

Naturaleza de la entidad	Denominación
A.G. C.Autónoma	Comunidad Autónoma de Extremadura
Organismo Autónomo	Consejo de la Juventud de Extremadura (CJEX)
Organismo Autónomo	Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE)
Organismo Autónomo	Servicio Extremeño de Salud (SES)
Organismo Autónomo	Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX)
Organismo Autónomo	Instituto de la Juventud de Extremadura (IJEX)
Organismo Autónomo	Instituto de Estadística de Extremadura (IEEX)
Ente Público	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID)
Ente Público	Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX)
Ente Público	Consejo Económico y Social de Extremadura (CESEX)
Ente Público	Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios (EPESEC)
Ente Público	Instituto de Consumo de Extremadura
Ente Público	Servicio Extremeño de Promoción a la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD)
Entidad Pública Empresarial	Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (CEXMA)
Sociedad Mercantil	Extremadura Avante, S.L.
Sociedad Mercantil	Extremadura Avante Inversiones, Sociedad Gestora de Entidades de Inversión Colectiva (SGEIC), S.A.
Sociedad Mercantil	Extremadura Avante Servicios Avanzados a Pymes, S.L.
Sociedad Mercantil	Feval Gestión de Servicios, S.L.
Sociedad Mercantil	Fomento Extremeño de Infraestructuras Industriales, S.A. (FEISA)
Sociedad Mercantil	Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. (GEBIDEXSA)
Sociedad Mercantil	Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura, S.A. (GISVESA)
Sociedad Mercantil	Gestión y Estudios Mineros, S.A. (GEMINESA)
Sociedad Mercantil	Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A. (GESPESA)
Sociedad Mercantil	Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A. (GPEX)
Sociedad Mercantil	Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A.
Sociedad Mercantil	Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A.
Sociedad Mercantil	Urbanizaciones y Viviendas de Extremadura, S.A. (URVIPEXSA)
Fundación	Fundación Academia Europea de Yuste
Fundación	Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión (CCMI)
Fundación	Fundación Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura (CDIEX)
Fundación	Fundación Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura (COMPUTAEX)
Fundación	Fundación Extremeña de la Cultura
Fundación	Fundación FUNDECYT - Parque Científico y Tecnológico de Extremadura
Fundación	Fundación Godofredo Ortega Muñoz
Fundación	Fundación Helga de Alvear
Fundación	Fundación Jóvenes y Deporte

ENTIDADES INTEGRANTES SECTOR PÚBLICO DE EXTREMADURA

Naturaleza de la entidad	Denominación
Fundación	Fundación Orquesta de Extremadura
Fundación	Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FUNDESALUD)
Fundación	Fundación de Relaciones Laborales de Extremadura
Fundación	Fundación de Apoyo al Certamen Internacional Docente de Videocine Médico, Salud y Telemedicina (VIDEOMED)
Fundación	Fundación Universidad-Sociedad de la Universidad de Extremadura
Asociación	Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX)
Consortio	Consortio Cáceres 2016
Consortio	Consortio Ciudad Monumental Histórico-Artístico y Arqueológico de Mérida
Consortio	Consortio Extremeño de Información al Consumidor (CEIC)
Consortio	Consortio FEVAL-Institución Ferial de Extremadura (FEVAL)
Consortio	Consortio Gran Teatro de Cáceres
Consortio	Consortio del Museo del Vino de Almendralejo
Consortio	Consortio Museo Etnográfico Extremeño González Santana
Consortio	Consortio Museo Vostell-Malpartida
Consortio	Consortio para la Gestión del Instituto Tecnológico de Rocas Ornamentales y Materiales de Construcción (INTROMAC)
Consortio	Consortio Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida (PAFESME)
Consortio	Consortio Teatro López de Ayala
Universidad	Universidad de Extremadura

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Liquidación de los presupuestos de gastos

(miles de euros)

Subsectores	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas
ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTIDADES INTEGRADAS	5.795.818	28.964	5.824.782	5.290.758
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	13.930	1.552	15.482	14.245
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- CJEX	631	0	631	475
- IMEX	10.835	0	10.835	8.307
- SES	1.672.675	41.337	1.714.012	1.699.002
ENTES PÚBLICOS:				
- CICYTEX	19.633	639	20.272	14.447
- CESEX	435	0	435	346
TOTAL	7.513.957	72.492	7.586.449	7.027.580
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:				
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	1.160	57	1.217	1.201
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	219	0	219	179
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	241	4	245	234
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	815	0	815	737

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Liquidación de los presupuestos de ingresos

(miles de euros)

Subsectores	Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Previsiones finales	Derechos reconocidos
ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTIDADES INTEGRADAS	5.795.818	28.964	5.824.782	5.074.626
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	13.930	1.552	15.482	14.135
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- CJEX	631	0	631	451
- IMEX	10.835	0	10.835	9.133
- SES	1.672.675	41.337	1.714.012	1.708.065
ENTES PÚBLICOS:				
- CICYTEX	19.633	639	20.272	16.217
- CESEX	435	0	435	404
TOTAL	7.513.957	72.492	7.586.449	6.823.031
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:				
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	1.160	57	1.217	1.229
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	219	0	219	180
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	241	4	245	240
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	815	0	815	751

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Saldos presupuestarios

(miles de euros)

Subsectores	Resultado presupuestario	Variación neta pasivos financieros	Saldo presupuestario
ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTIDADES INTEGRADAS	(265.813)	49.681	(216.132)
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	(110)	0	(110)
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:			
- CJEX	(24)	0	(24)
- IMEX	826	0	826
- SES	9.063	0	9.063
ENTES PÚBLICOS:			
- CICYTEX	1.770	0	1.770
- CESEX	58	0	58
TOTAL	(254.230)	49.681	(204.549)
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:			
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	28	0	28
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	1	0	1
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	6	0	6
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	14	0	14

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Balances

(miles de euros)

Subsectores	Activo			Pasivo			
	Inmovilizado	Gastos a distribuir	Circulante	Fondos propios	Provisiones	Acreedores	
						A largo plazo	A corto plazo
ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTIDADES INTEGRADAS	2.679.377	0	293.210	(2.651.305)	0	4.599.518	1.024.374
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	26.695	0	7.290	33.405	0	0	580
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:							
- CJEX	27	0	263	274	0	0	16
- IMEX	2.327	0	3.794	5.709	0	0	412
- SES	326.908	0	184.213	210.220	0	0	300.901
ENTES PÚBLICOS:							
- CICYTEX	11.416	0	8.747	19.472	0	110	581
- CESEX	3	0	187	168	0	0	22
TOTAL	3.046.753	0	497.704	(2.382.057)	0	4.599.628	1.326.886
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:							
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	47	0	389	296	0	0	140
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	10	0	12	9	0	0	13
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	1.872	0	19	1.882	0	0	9
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	62	0	256	242	0	0	76

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Cuentas del resultado económico - patrimonial

(miles de euros)

Subsectores	Gastos			Ingresos			AHORRO (DESAHORRO)
	De Funcionamiento	Transferencias y Subvenciones	Extraordinarios	Ordinarios	Transferencias y Subvenciones	Extraordinarios	
ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTIDADES INTEGRADAS	1.539.268	3.221.747	57.346	2.088.479	2.512.743	1.051	(216.088)
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	13.851	0	0	72	13.930	0	151
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:							
- CJEX	480	0	2	0	451	0	(31)
- IMEX	3.446	4.158	620	32	9.100	0	908
- SES	1.381.752	348.485	9.072	268	1.707.797	3	(31.241)
ENTES PÚBLICOS:							
- CICYTEX	13.568	0	188	563	15.654	0	2.461
- CESEX	344	0	0	0	404	0	60
TOTAL	2.952.709	3.574.390	67.228	2.089.414	4.260.079	1.054	(243.780)
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:							
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	1.172	18	0	138	1.091	0	39
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	179	5	0	14	165	0	(5)
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	222	14	295	42	198	0	(291)
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	736	0	0	49	702	0	15

EMPRESAS PÚBLICAS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS / Balances

(miles de euros)

Denominación	Activo			Pasivo	
	No corriente	Corriente	Patrimonio neto	No corriente	Corriente
SOCIEDADES MERCANTILES Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	173.903	233.314	260.014	63.440	83.763
- FEVAL, GESTIÓN DE SERVICIOS	0	347	225	0	122
- GISVESA	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
- URVIPEXSA	6.427	25.613	8.254	9.766	14.020
CEXMA (Grupo)					
- CEXMA	126	3.561	3.556	1	130
- SOCIEDAD PÚBLICA DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN EXTREMEÑA	9.103	9.166	3.914	9.866	4.489
Extremadura Avante (Grupo)					
- EXTREMADURA AVANTE	128.270	37.290	149.796	12.514	3.250
- EXTREMADURA AVANTE SERVICIOS AVANZADOS A PYMES	112	4.446	1.049	0	3.509
- EXTREMADURA AVANTE INVERSIONES, SGEIC (*)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
- FEISA	1.931	85.260	46.876	25.011	15.304
- GESMINESA	0	2.015	1.430	575	10
- SOCIEDAD GESTORA DE LA CIUDAD DE LA SALUD Y LA INNOVACIÓN	1.981	1.220	3.167	0	34
Sociedad GPEX (Grupo)					
- GEBIDEXSA	291	2.373	1.595	55	1.014
- GESPESA	22.633	22.709	24.821	5.652	14.869
- GPEX	3.029	39.314	15.331	0	27.012
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	10.257	1.217	5.888	2.740	2.846
- CONSORCIO FEVAL	10.194	656	6.692	2.211	1.947
- CONSORCIO PAFESME	63	561	(804)	529	899
TOTAL	184.160	234.531	265.902	66.180	86.609

N/D: (No disponible)

N/A: (No aplicable)

(*) Las cuentas de esta sociedad no se formulan según el PGC por lo que se incluye sin datos

EMPRESAS PÚBLICAS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS / Cuentas de pérdidas y ganancias

(miles de euros)

Denominación	Resultados de explotación				Impuestos s/ Bº	Resultados operaciones continuadas	Resultados operaciones interrumpidas	Resultado del ejercicio
	Subvenciones	Otras rúbricas	Resultados financieros	Resultados antes de impuestos				
SOCIEDADES MERCANTILES Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	6.228	(35.741)	(642)	(30.155)	257	(30.412)	0	(30.412)
- FEVAL, GESTIÓN DE SERVICIOS	0	2	(1)	1	0	1	0	1
- GISVESA	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
- URVIPEXSA	1.502	(2.194)	(44)	(736)	359	(1.095)	0	(1.095)
CEXMA (Grupo)								
- CEXMA	0	(840)	0	(840)	0	(840)	0	(840)
- SOCIEDAD PÚBLICA DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN EXTREMEÑA	26	(24.063)	(83)	(24.120)	0	(24.120)	0	(24.120)
Extremadura Avante (Grupo)								
- EXTREMADURA AVANTE	0	(451)	(261)	(712)	(67)	(645)	0	(645)
- EXTREMADURA AVANTE SERVICIOS AVANZADOS A PYMES	0	(1.965)	(16)	(1.981)	(23)	(1.958)	0	(1.958)
- EXTREMADURA AVANTE INVERSIONES, SGEIC (*)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
- FEISA	69	(1.598)	(285)	(1.814)	(38)	(1.776)	0	(1.776)
- GESMINESA	0	20	0	20	5	15	0	15
- SOCIEDAD GESTORA DE LA CIUDAD DE LA SALUD Y LA INNOVACIÓN	0	(64)	1	(63)	(1)	(62)	0	(62)
Sociedad GPEX (Grupo)								
- GEBIDEXSA	2.256	(2.232)	0	24	8	16	0	16
- GESPEXA	1.383	(1.384)	30	29	15	14	0	14
- GPEX	992	(972)	17	37	(1)	38	0	38

N/D: (No disponible)

N/A: (No aplicable)

(*) Las cuentas de esta sociedad no se formulan según el PGC por lo que se incluye sin datos

EMPRESAS PÚBLICAS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS / Cuentas de pérdidas y ganancias

(miles de euros)

Denominación	Resultados de explotación			Resultados antes de impuestos	Impuestos s/ B ⁰	Resultados operaciones continuadas	Resultados operaciones interrumpidas	Resultado del ejercicio
	Subvenciones	Otras rúbricas	Resultados financieros					
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	2.931	(2.954)	(56)	(79)	0	(79)	0	(79)
- CONSORCIO FEVAL	1.002	(989)	(34)	(21)	0	(21)	0	(21)
- CONSORCIO PAFESME	1.929	(1.965)	(22)	(58)	0	(58)	0	(58)
TOTAL	9.159	(38.695)	(698)	(30.234)	257	(30.491)	0	(30.491)

FUNDACIONES Y CONSORCIOS PÚBLICOS / Balances
(miles de euros)

Denominación	Activo		Patrimonio neto	Pasivo	
	No corriente	Corriente		No corriente	Corriente
Fundaciones					
- FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE	17	302	(302)	316	305
- FUNDACIÓN CCMÍ	7.415	4.757	8.337	3.196	639
- FUNDACIÓN CDÍEX	0	23	13	0	10
- FUNDACIÓN COMPUTAEX	747	407	1.081	0	73
- FUNDACIÓN EXTREMEÑA DE LA CULTURA	30	365	131	213	51
- FUNDACIÓN GODOFREDO ORTEGA MUÑOZ	1.803	142	1.939	0	6
- FUNDACIÓN HELGA DE ALVEAR	53.476	1.058	54.264	0	270
- FUNDACIÓN JÓVENES Y DEPORTE	41	1.174	725	0	490
- FUNDACIÓN ORQUESTA DE EXTREMADURA	82	350	46	46	340
- FUNDACIÓN FUNDESALUD	65	3.853	603	1.205	2.110
- FUNDACIÓN FUNDECYT-PARQUE CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO DE EXTREMADURA	7.759	4.583	7.192	4.106	1.044
- FUNDACIÓN RELACIONES LABORALES DE EXTREMADURA	10	394	396	0	8
- FUNDACIÓN VIDEOMED	15	77	92	0	0
SUBTOTAL	71.460	17.485	74.517	9.082	5.346
AGENEX	19	2.865	622	19	2.243
Consortios					
- CONSORCIO CIUDAD MONUMENTAL HISTÓRICO-ARTÍSTICO Y ARQUEOLÓGICO DE MÉRIDA	503	3.294	3.495	36	266
- CEIC	16	538	494	0	60
- CONSORCIO INTROMAC	1.962	1.939	2.446	1.007	448
- CONSORCIO TEATRO LÓPEZ DE AYALA	68	311	213	0	166
SUBTOTAL	2.549	6.082	6.648	1.043	940

FUNDACIONES Y CONSORCIOS PÚBLICOS / Cuentas de resultados

(miles de euros)

Denominación	Excedente del ejercicio					Variac. de PN reconocida en el excedente del ejercicio	Variac. de PN por ingresos y gastos imputados directamente al PN	Ajustes y variaciones	Rdo Total, Variac del PN en el ejercicio
	Excedente de la actividad		Excedente de las operaciones financieras	Excedente antes de impuestos	Impuestos s/ Bº				
	Subvenciones	Otras rúbricas							
Fundaciones									
- FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE	1.323	(1.152)	(14)	157	0	157	(43)	96	210
- FUNDACIÓN CEMI	3.830	(3.705)	(6)	119	5	114	190	244	548
- FUNDACIÓN CDIEX	116	(109)	0	7	0	7	0	0	7
- FUNDACIÓN COMPUTAEX	777	(782)	0	(5)	3	(8)	(86)	0	(94)
- FUNDACIÓN EXTREMEÑA DE LA CULTURA	345	(322)	0	23	0	23	(1)	1	23
- FUNDACIÓN GODOFREDO ORTEGA MUÑOZ	93	(78)	0	15	0	15	0	0	15
- FUNDACIÓN HELGA DE ALVEAR	618	(641)	0	(23)	0	(23)	0	44.264	44.241
- FUNDACIÓN JÓVENES Y DEPORTE	3.298	(3.253)	(10)	35	0	35	(1)	(197)	(163)
- FUNDACIÓN ORQUESTA DE EXTREMADURA	3.009	(2.978)	(1)	30	0	30	0	0	30
- FUNDACIÓN FUNDESALUD	1.060	(1.057)	1	4	0	4	(65)	0	(61)
- FUNDACIÓN FUNDECYT-PARQUE CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO DE EXTREMADURA	3.711	(3.092)	(40)	579	0	579	(18)	(60)	501
- FUNDACIÓN RELACIONES LABORALES DE EXTREMADURA	220	(187)	0	33	0	33	1	0	34
- FUNDACIÓN VIDEOEMED	67	(59)	0	8	0	8	0	0	8
SUBTOTAL	18.467	(17.415)	(70)	982	8	974	(23)	44.348	45.299

FUNDACIONES Y CONSORCIOS PÚBLICOS / Cuentas de resultados

(miles de euros)

Denominación	Excedente del ejercicio						Variac. de PN por ingresos y gastos imputados directamente al PN	Ajustes y variaciones	Rdo Total, Variac del PN en el ejercicio
	Excedente de la actividad		Excedente de las operaciones financieras	Excedente antes de impuestos	Impuestos s/ Bº	Variac. de PN reconocida en el excedente del ejercicio			
	Subvenciones	Otras rúbricas							
AGENEX	1.162	(1.178)	0	(16)	0	(16)	0	0	(16)
Consortios									
- CONSORCIO CIUDAD MONUMENTAL HISTÓRICO-ARTÍSTICO Y ARQUEOLÓGICO DE MÉRIDA	565	(301)	(11)	253	8	245	(22)	0	223
- CEIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- CONSORCIO INTROMAC	447	(392)	(19)	36	0	36	(68)	0	(32)
- CONSORCIO TEATRO LÓPEZ DE AYALA	1.010	(863)	(2)	145	0	145	0	0	145
SUBTOTAL	2.022	(1.556)	(32)	434	8	426	(90)	0	336

SITUACIÓN DE AVALES

(miles de euros)

Avalado	Existencias iniciales		Operaciones del ejercicio		Existencias finales	
	Avales (Nº)	Importe	Avales constituidos	Avales cancelados	Nº	Importe
1. Concedidos por la Administración General	0	0	0	0	0	0
2. Concedidos por Extremadura Avante	5	4.000	0	0	5	4.000
Total	5	4.000	0	0	5	4.000

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Modificaciones de créditos presupuestarios / Clasificación económica

(miles de euros)

Capítulos	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Ampliaciones de crédito	Transferencias de crédito		Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Otras modificaciones		Total modificaciones
			Positivas	Negativas			Positivas	Negativas	
1. Gastos de personal	16	0	53.315	35.157	3233	34	0	333	21.108
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	0	0	16.324	10.267	5.620	278	0	111	11.844
3. Gastos financieros	0	0	802	4.630	0	0	0	0	(3.828)
4. Transferencias corrientes	0	211	93.742	84.004	1.198	6.010	0	118	17.039
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	1.015	(1.015)
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	16	211	164.183	134.058	10.051	6.322	0	1.577	45.148
6. Inversiones reales	788	0	22.919	35.603	2.199	1586	0	236	(8.347)
7. Transferencias de capital	0	0	8.177	25.622	1.984	5661	0	26	(9.826)
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	788	0	31.096	61.225	4.183	7.247	0	262	(18.173)
8. Activos financieros	0	0	104	100	1.985	0	0	0	1.989
9. Pasivos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	0	0	104	100	1.985	0	0	0	1.989
TOTAL	804	211	195.383	195.383	16.219	13.569	0	1.839	28.964

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Modificaciones de créditos presupuestarios / Clasificación orgánica

(miles de euros)

Secciones	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Ampliaciones de crédito	Transferencias de crédito		Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Otras modificaciones		Total modificaciones
			Positivas	Negativas			Positivas	Negativas	
02. Presidencia	0	0	2.087	2.087	0	0	0	0	0
10. Vicepresidencia y CHAP	0	0	1.912	2.631	1.985	0	0	0	1.266
11. Consejería de Sanidad y Políticas Sociales	0	0	61.202	42.707	2.302	11610	0	7	32.400
12. Consejería de Medio Amb y Rural, Pol, Agrarias y Territor.	804	211	37.942	37.319	6.221	733	0	105	8.487
13. Consejería de Educación y Empleo	0	0	78.153	77.937	5.417	29	0	446	5.216
14. Consejería de Economía e Infraestructuras	0	0	10.415	24.912	229	807	0	233	(13.694)
15. Consejería de Cultura e Igualdad	0	0	3.672	3.160	65	390	0	33	934
20. Endeudamiento Público	0	0	0	4630	0	0	0	0	(4.630)
21. Fondo de Contingencia	0	0	0	0	0	0	0	1.015	(1.015)
TOTAL	804	211	195.383	195.383	16.219	13.569	0	1.839	28.964

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de gastos / Clasificación económica

(miles de euros)

Capítulos	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito
1.Gastos de personal	1.178.585	21.108	1.199.693	1.181.341	18.352
2.Gastos corrientes en bienes y servicios	237.514	11.844	249.358	209.773	39.585
3.Gastos financieros	75.082	(3.828)	71.254	70.982	272
4.Transferencias corrientes	3.218.921	17.039	3.235.960	3.078.900	157.060
5.Fondo de Contingencia	5.000	(1.015)	3.985	0	3.985
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	4.715.102	45.148	4.760.250	4.540.996	219.254
6.Inversiones reales	297.237	(8.347)	288.890	123.961	164.929
7.Transferencias de capital	322.975	(9.826)	313.149	163.474	149.675
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	620.212	(18.173)	602.039	287.435	314.604
8.Activos financieros	100	1.989	2.089	2.089	0
9.Pasivos financieros	460.404	0	460.404	460.238	166
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	460.504	1.989	462.493	462.327	166
TOTAL	5.795.818	28.964	5.824.782	5.290.758	534.024

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de gastos / Clasificación orgánica
(miles de euros)

Secciones	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito
02. Presidencia	64.289	0	64.289	58.542	5.747
10. Vicepresidencia y CHAP	74.834	1.266	76.100	56.977	19.123
11. Consejería de Sanidad y Políticas Sociales	2.213.125	32.400	2.245.525	2.167.729	77.796
12. Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territoriales	1.175.546	8.487	1.184.033	957.561	226.472
13. Consejería de Educación y Empleo	1.372.022	5.216	1.377.238	1.287.290	89.948
14. Consejería de Economía e Infraestructuras	274.881	(13.694)	261.187	158.904	102.283
15. Consejería de Cultura e Igualdad	80.650	934	81.584	73.346	8.238
20. Endeudamiento Público	535.471	(4.630)	530.841	530.409	432
21. Fondo de Contingencia	5.000	(1.015)	3.985	0	3.985
TOTAL	5.795.818	28.964	5.824.782	5.290.758	534.024

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de ingresos

(miles de euros)

Capítulos	Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Previsiones finales	Derechos reconocidos
1. Impuestos directos	717.790	0	717.790	737.161
2. Impuestos indirectos	1.221.260	0	1.221.260	1.226.285
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	108.109	762	108.871	110.801
4. Transferencias corrientes	2.664.656	2.737	2.667.393	2.247.116
5. Ingresos patrimoniales	10.883	0	10.883	13.317
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	4.722.698	3.499	4.726.197	4.334.680
6. Enajenación de inversiones reales	2.781	792	3.573	2.089
7. Transferencias de capital	522.089	3.729	525.818	225.730
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	524.870	4.521	529.391	227.819
8. Activos financieros	0	18.959	18.959	2.208
9. Pasivos financieros	548.250	1.985	550.235	509.919
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	548.250	20.944	569.194	512.127
TOTAL	5.795.818	28.964	5.824.782	5.074.626

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Resultado y saldo presupuestario del ejercicio

(miles de euros)

Conceptos	DRN	ORN	Importes
1. (+) Operaciones no financieras	4.562.499	4.828.431	(265.932)
2. (+) Operaciones con activos financieros	2.208	2.089	119
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (1+2)	4.564.707	4.830.520	(265.813)
II. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	509.919	460.238	49.681
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I+II)			(216.132)
3. (+) Créditos gastados financiados con remanente de tesorería			11.682
4. (-) Desviaciones de financiación positivas por recursos del ejercicio en gastos con financiación afectada			0
5. (+) Desviaciones de financiación negativas en gastos con financiación afectada			0
IV. SUPERÁVIT O DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DEL EJERCICIO (III+3-4+5)			(204.450)

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Balance

(miles de euros)

ACTIVO			PASIVO		
	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior		Ejercicio corriente	Ejercicio anterior
A) INMOVILIZADO	2.679.377	2.706.134	A) FONDOS PROPIOS	(2.651.305)	(2.398.959)
I. Inversiones destinadas al uso general	125.837	115.463	I. Patrimonio	(2.435.217)	(2.298.125)
II. Inmovilizaciones inmateriales	15.648	17.567	II. Reservas	0	0
III. Inmovilizaciones materiales	2.301.313	2.340.480	III. Resultados de ejercicios anteriores	0	0
IV. Inversiones gestionadas	0	0	IV. Resultados del ejercicio	(216.088)	(100.834)
V. Inversiones financieras permanentes	236.579	232.624	B) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS	0	0
B) GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	0	0	C) ACREEDORES A LARGO PLAZO	4.599.518	4.646.325
C) ACTIVO CIRCULANTE	293.210	481.664	I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables	469.500	515.500
I. Existencias	0	0	II. Otras deudas a largo plazo	4.127.141	4.127.948
II. Deudores	198.656	315.183	III. Desembolsos pendientes sobre acciones no exigidos	2.877	2.877
III. Inversiones financieras temporales	232	651	D) ACREEDORES A CORTO PLAZO	1.024.374	940.432
IV. Tesorería	94.322	165.830	I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables	61.087	57.452
V. Ajustes por periodificación	0	0	II. Deudas con entidades de crédito	173.162	171.152
			III. Acreedores	790.125	711.828
			IV. Ajustes por periodificación	0	0
			E) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS A CORTO PLAZO	0	0
TOTAL ACTIVO	2.972.587	3.187.798	TOTAL PASIVO	2.972.587	3.187.798

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Cuenta del resultado económico - patrimonial

(miles de euros)

DEBE	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior	HABER	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior
A) GASTOS	4.818.361	4.733.873	B) INGRESOS	4.602.273	4.633.039
1. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	1.539.268	1.520.247	1. Ingresos de gestión ordinaria	2.053.750	2.047.374
2. Transferencias y subvenciones	3.221.747	3.132.734	2. Otros ingresos de gestión ordinaria	34.729	67.700
3. Pérdidas y gastos extraordinarios	57.346	80.892	3. Transferencias y subvenciones	2.512.743	2.517.654
a) Pérdidas procedentes del inmovilizado	0	0	4. Ganancias e ingresos extraordinarios	1.051	311
b) Pérdidas por operaciones de endeudamiento	0	0	a) Beneficios procedentes del inmovilizado	0	0
c) Gastos extraordinarios	0	0	b) Beneficios por operaciones de endeudamiento	0	0
d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios	57.346	80.892	c) Ingresos extraordinarios	0	0
			d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios	1.051	311
AHORRO			DESAHORRO	216.088	100.834

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Deudores presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Cobros	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2018 y anteriores	281.792	52	4.825	277.019	186.125	90.894
2019		5.219.494	144.868	5.074.626	4.974.994	99.632
TOTAL	281.792	5.219.546	149.693	5.351.645	5.161.119	190.526

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Deudores extrapresupuestarios

(miles de euros)

Concepto	Saldo inicial	Modificaciones	Cargos	Total	Abonos	Saldo final
Anticipos de caja fija	7.712	0	41.811	49.523	49.523	0
Deudores Servicio de Recaudación	14.468	0	6.347	20.815	14.468	6.347
Deudores aplicac. anticipada ingresos SES	4.935	0	6.122	11.057	4.924	6.133
Pagos Convenio de la SS	5.285	0	427.824	433.109	407.743	25.366
Pagos provisionales del Tesoro	2	0	0	2	0	2
Colateral financiero	2.567	0	0	2.567	1.680	887
FLA extraordinario 2018	19.975	0	0	19.975	19.975	0
FLA ordinario 2018	8.840	0	11	8.851	8.851	0
FLA extraordinario 2019	0	0	1.985	1.985	1.985	0
FLA ordinario 2019	0	0	18.909	18.909	14.813	4.096
Otros	573	(1)	37.144	37.716	37.188	528
TOTAL	64.357	(1)	540.153	604.509	561.150	43.359

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Tesorería

(miles de euros)

Concepto	Importes
1. Cobros	13.445.299
Presupuesto corriente	4.974.994
Presupuestos cerrados	186.125
Operaciones no presupuestarias	8.284.180
2. Pagos	13.516.825
Presupuesto corriente	4.994.294
Presupuestos cerrados	248.464
Operaciones no presupuestarias	8.274.067
I. Flujo neto de tesorería del ejercicio (1-2)	(71.526)
3. Saldo inicial de tesorería	165.830
II. Saldo final de tesorería (I+3)	94.304

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Acreedores no financieros / Presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Pagos	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2015	20	0	0	20	0	20
2016	795	0	0	795	1	794
2017	6.318	0	261	6.057	989	5.068
2018	253.802	0	45	253.757	247.475	6.282
2019				4.830.520	4.534.056	296.464
TOTAL	260.935	0	306	5.091.149	4.782.521	308.628

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Acreedores no financieros / Extrapresupuestarios

(miles de euros)

Conceptos	Saldo inicial	Modificaciones	Abonos	Total	Cargos	Saldo final
Fianzas adjudicación obras y servicios	7.918	0	1.382	9.300	743	8.557
I.R.P.F. Personal docente	13.967	0	107.300	121.267	106.628	14.639
Fianzas por concierto sobre suministros	8.716	0	296	9.012	0	9.012
Cuentas de crédito (Liberbank, SA y Caixabank)	0	0	325.000	325.000	325.000	0
Refinanciación operaciones de endeudamiento	0	0	111.249	111.249	111.249	0
Hda. Pca. Retenciones I.R.P.F.	6.776	0	54.332	61.108	52.923	8.185
Oficina Liquidadora pendiente de aplicación	3.004	0	0	3.004	0	3.004
Ingresos pendientes de aplicación	253	0	4.934	5.187	4.808	379
Ingresos fondos proc. U.E. ptes. aplicación	0	0	4.541	4.541	4.541	0
FEDER Anticipo inicial PO 2014-2020	22.193	0	0	22.193	0	22.193
FSE Anticipo inicial PO 2014-2020	8.726	0	0	8.726	0	8.726
Empleo juvenil Anticipo inicial PO 2014-2020	1.287	0	0	1.287	0	1.287
FEDER Anticipo anual PO 2014-2020	16.595	0	(16.595)	0	0	0
FSE Anticipo anual PO 2014-2020	6.856	0	0	6.856	0	6.856
Otros	6.063	0	7.130.591	7.136.654	7.128.022	8.632
TOTAL	102.354	0	7.723.030	7.825.384	7.733.914	91.470

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Pasivos financieros: Empréstitos

(miles de euros)

Año de emisión	Denominación	Tipos de Interés (%)	Suscripciones (totales)	Pendiente de amortización al 1 de enero	Suscripciones	Amortizaciones	Diferencias de cambio	Pendiente de amortización al 31 de diciembre
2013	AURIGA 35M-13	4,10	35.000	35.000	0	0	0	35.000
2013	AURIGA 5M-13	5,20	5.000	5.000	0	0	0	5.000
2014	AURIGA 27,5 - 14	3,80	27.500	27.500	0	0	0	27.500
2011	BANESTO 11.000-11	6,50	11.000	11.000	0	11.000	0	0
2013	BBVA 21M-13	7,75	21.000	21.000	0	0	0	21.000
2013	BBVA 30M-13	3,50	30.000	30.000	0	30.000	0	0
2014	BBVA 300 - 14	3,88	300.000	300.000	0	0	0	300.000
2013	CAIXABANK 11M-13	4,31	11.000	11.000	0	0	0	11.000
2011	CITY 25.000-11	Variable referenciado a la inflación +365 p.b.	25.000	25.000	0	0	0	25.000
2012	CITY 25.000-12	Variable referenciado a inflación+ 425p.b.	25.000	25.000	0	0	0	25.000
2013	CITY 30.000-13	Variable referenciado a inflación + 272 p.b.	30.000	30.000	0	0	0	30.000
2013	HSBC 13M-13	Variable referenciado a Euribor 6 meses+ 65 p.b.	13.000	13.000	0	0	0	13.000
2013	BANCO SABADELL 23M-13	5, 50	23.000	23.000	0	0	0	23.000
TOTAL			556.500	556.500	0	41.000	0	515.500

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Pasivos financieros: Préstamos a largo plazo

(miles de euros)

Prestamista	Préstamos dispuestos		Pendiente de amortización al 1 de enero	Disposiciones	Amortizaciones	Pendiente de amortización al 31 de diciembre
	Nº	Total				
ABANCA	2	70.000	57.500	0	10.333	47.167
BAADER BANK	1	15.000	15.000	0	15.000	0
BANCO BILBAO-VIZCAYA ARGENTARIA	2	51.700	47.985	0	5.496	42.489
BANCO CAIXA GERAL	1	9.732	4.866	0	4.866	0
BDCE	2	20.000	16.666	0	1.667	14.999
BANCO EUROPEO DE INVERSIONES	3	225.000	225.000	0	9.615	215.385
BANCO POPULAR	1	49.346	49.346	0	0	49.346
BANCO DE SABADELL	3	67.249	50.000	17.249	0	67.249
BANCO DE SANTANDER	3	299.363	244.141	0	3.750	240.391
BANKIA	6	255.962	169.588	54.000	0	223.588
BANKINTER	1	10.883	8.162	0	2.721	5.441
BARCLAYS	1	15.000	15.000	0	15.000	0
CAJA BADAJOZ	2	20.000	7.000	0	2.000	5.000
CAJA DUERO	2	30.000	10.000	0	2.500	7.500
CAJA DE EXTREMADURA	3	55.000	50.833	0	25.833	25.000
CAJA RURAL DE EXTREMADURA	5	45.666	31.625	10.000	792	40.833

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Pasivos financieros: Préstamos a largo plazo

(miles de euros)

Prestamista	Préstamos dispuestos		Pendiente de amortización al 1 de enero	Disposiciones	Amortizaciones	Pendiente de amortización al 31 de diciembre
	Nº	Total				
CAJA RURAL DEL SUR	1	50.000	41.666	0	4.167	37.499
CAJASOL	1	10.000	10.000	0	10.000	0
DEPFA	1	19.000	19.000	0	19.000	0
H y P	1	15.000	15.000	0	15.000	0
IBERCAJA	1	30.000	0	30.000	0	30.000
INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL	2	100.000	54.375	0	18.125	36.250
LA CAIXA	1	16.893	16.893	0	0	16.893
LIBERBANK	3	83.130	83.130	0	0	83.130
TOTAL	49	1.563.924	1.242.776	111.249	165.865	1.188.160

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Pasivos financieros: Préstamos a corto plazo

(miles de euros)

Prestamista	Préstamos dispuestos		Pendiente de amortización al 1 de enero	Disposiciones	Amortizaciones	Pendiente de amortización al 31 de diciembre
	Nº	Total				
LA CAIXA	2	250.000	0	250.000	250.000	0
LIBERBANK	1	75.000	0	75.000	75.000	0
TOTAL	3	325.000	0	325.000	325.000	0

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Pasivos financieros: Otro endeudamiento (AGE)

(miles de euros)

Prestamista	Préstamos dispuestos		Pendiente de amortización al 1 de enero	Disposiciones	Amortizaciones	Pendiente de amortización al 31 de diciembre
	Nº	Total				
MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN	2	33.500	19.058	0	1.713	17.345
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	4	18.836	18.836	0	9.074	9.762
MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	1	40.000	16.900	0	3.300	13.600
FFCA-15	1	757.110	662.471	0	94.639	567.832
FFCA-15	1	9.749	8.530	0	1.219	7.311
FFCA-16	1	805.785	805.785	0	100.723	705.062
FFCA-17	1	560.386	560.357	0	0	560.357
FFCA-18	1	488.310	488.310	266	0	488.576
FFCA-19	1	507.717	0	507.717	0	507.717
FP BANCO COOPERATIVO	1	874	628	0	109	519
FP BANCO POPULAR	1	2.331	1.676	0	291	1.385
FP BANKINTER	1	3.402	2.446	0	425	2.021
FLA 178-14	1	177.998	133.498	0	133.498	0
FPICO 157-14	1	157.036	103.054	0	19.629	83.425
AGE MEDEA SES	1	3.061	3.061	0	0	3.061
AGE 2,35	1	2.354	2.354	0	0	2.354
AGE 1,99	1	1.995	0	1.995	0	1.995
LIQUIDACIÓN SISTEMA DE FINANCIACIÓN	0	0	517.232	0	39.787	477.445
TOTAL	21	3.570.444	3.344.196	509.978	404.407	3.449.767

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Remanente de Tesorería

(miles de euros)

Conceptos		Importes
1.	Derechos pendientes de cobro	103.970
(+)	del Presupuesto corriente	99.632
(+)	de Presupuestos cerrados	90.894
(+)	de operaciones no presupuestarias	12.633
(-)	de dudoso cobro	56.653
(-)	cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	42.536
2.	Obligaciones pendientes de pago	361.575
(+)	del Presupuesto corriente	296.467
(+)	de Presupuestos cerrados	12.165
(+)	de operaciones no presupuestarias	83.669
(-)	pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	30.726
3.	Fondos líquidos	94.322
I.	Remanente de Tesorería afectado	
II.	Remanente de Tesorería no afectado	
III.	Remanente de Tesorería (1-2+3)=(I+II)	(163.283)

FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL / Liquidación de los créditos del Fondo de Compensación
(miles de euros)

Aplicaciones presupuestarias	Créditos iniciales	Modificaciones			Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito	Pagos	Pendiente de pago
		Incorporaciones	Otros aumentos	Bajas					
11.02.212A.76	0	0	406	0	406	406	0	250	156
11.04.261A.78	1.391	0	508	128	1.771	1.771	0	1.660	111
11.06.232A.76	0	0	769	0	769	769	0	0	769
12.01.311A.62	0	0	10	0	10	10	0	10	0
12.01.311A.63	0	0	563	0	563	563	0	73	490
12.06.115B.76	5.472	0	0	410	5.062	5.062	0	1.998	3.064
13.01.222B.62	0	0	68	0	68	68	0	68	0
13.01.222B.63	0	0	244	0	244	244	0	147	97
14.04.323A.77	0	0	1.223	0	1.223	1.223	0	647	576
14.06.322A.76	0	0	744	0	744	744	0	83	661
14.07.353B.60	7.640	0	1.066	6.618	2.088	2.088	0	1.834	254
14.07.353B.61	305	0	0	276	29	29	0	0	29
14.07.353B.76	1.664	0	0	650	1.014	1.014	0	575	439
14.07.354D.60	1.109	0	8	805	312	312	0	0	312
14.07.354D.61	0	0	596	0	596	596	0	0	596
14.07.354D.62	356	0	0	156	200	200	0	0	200
14.07.354D.63	321	0	69	120	270	270	0	58	212
14.08.342A.63	0	0	568	0	568	568	0	288	280
15.02.273A.62	0	0	6	0	6	6	0	4	2
15.02.273A.63	0	0	248	0	248	248	0	161	87
15.02.273A.76	0	0	319	0	319	319	0	193	126
15.02.273B.64	0	0	234	0	234	234	0	188	46
15.02.273B.77	0	0	615	0	615	615	0	261	354
15.03.272A.62	562	0	104	105	561	561	0	155	406
15.04.274A.76	0	0	900	0	900	900	0	900	0
TOTAL	18.820	0	9.268	9.268	18.820	18.820	0	9.553	9.267

FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL / Liquidación de los recursos del Fondo de Compensación

(miles de euros)

Aplicaciones presupuestarias	Previsiones finales	Derechos reconocidos	Cobros	Derechos pendientes de cobro
700.00. F.C.I. ejercicio corriente	18.820	11.219	11.219	0
700.02. F.C.I. ejercicio cerrado año 2018	0	8.487	8.487	0
TOTAL	18.820	19.706	19.706	0

FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL / Liquidación de los créditos del Fondo Complementario

(miles de euros)

Aplicaciones presupuestarias	Créditos iniciales	Modificaciones			Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito	Pagos	Pendiente de pago
		Incorporaciones	Otros aumentos	Bajas					
11.04.261A.63	0	0	1.936	0	1.936	1.936	0	1.747	189
11.05.261A.60	400	0	0	400	0	0	0	0	0
14.07.353B.76	1.346	0	420	761	1.005	1.005	0	75	930
14.07.354D.60	310	0	176	241	245	245	0	185	60
14.07.354D.61	505	0	200	577	128	128	0	0	128
14.07.354D.62	894	0	87	494	487	487	0	273	214
14.07.354D.63	550	0	0	501	49	49	0	0	49
14.07.354D.76	150	0	0	150	0	0	0	0	0
15.03.272A.62	279	0	42	38	283	283	0	254	29
15.04.274A.62	491	0	21	200	312	312	0	169	143
15.04.274A.63	73	0	214	112	175	175	0	118	57
15.04.274A.76	1.275	0	478	100	1.653	1.653	0	1.003	650
TOTAL	6.273	0	3.574	3.574	6.273	6.273	0	3.824	2.449

FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL / Liquidación de los recursos del Fondo Complementario

(miles de euros)

Aplicaciones presupuestarias	Previsiones finales	Derechos reconocidos	Ingresos	Pendiente de ingreso
700.01 FCI ejercicio corriente	6.273	3.330	3.330	0
700.03 FCI ejercicio cerrado año 2018	0	3.067	3.067	0
TOTAL	6.273	6.397	6.397	0

