



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.412

**INFORME ANUAL
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA
EJERCICIO 2018**

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 22 de diciembre de 2020, el Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2018, 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	14
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	19
II.3. CONTROL INTERNO.....	20
II.3.1. El control interno atribuido a la IGCA	20
II.3.2. Sistemas y procedimientos de control interno	24
II.3.3. Sistemas de información.....	32
II.4. CUENTA GENERAL DE LA CAEX.....	35
II.5. CUENTAS ANUALES DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO.....	35
II.5.1. Contabilidad presupuestaria de la Administración General	36
II.5.2. Situación patrimonial. Balance de la Administración General.....	50
II.5.3. Resultado económico-patrimonial de la Administración General.....	66
II.5.4. Memoria de la Administración General	67
II.5.5. Cuentas anuales de OOAA y entes públicos	69
II.6. CUENTAS ANUALES DE EMPRESAS, FUNDACIONES Y CONSORCIOS	75
II.6.1. Cuentas anuales de las empresas públicas y entidades públicas	75
II.6.2. Cuentas anuales de las fundaciones públicas	84
II.6.3. Cuentas anuales de Consorcios y otras entidades públicas.....	91
II.7. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	97
II.7.1. Marco normativo	97
II.7.2. Ámbito subjetivo. Perímetro de consolidación.....	97
II.7.3. Cumplimiento de los Objetivos.....	98
II.8. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN	102
II.8.1. Personal	102
II.8.2. Medidas contra la morosidad en el sector público.....	115
II.8.3. Transferencias y subvenciones.....	123
II.8.4. Operaciones de crédito y avales.....	132
II.8.5. Gasto sanitario.....	137
II.8.6. El sistema educativo en la CA	154
II.8.7. Igualdad efectiva de mujeres y hombres.....	162

II.8.8. Transparencia y buen gobierno	166
II.8.9. Gestión medioambiental	168
II.8.10. Gestión económico-financiera del sector público empresarial.....	176
II.8.11. Preparación de la implementación, control y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el ámbito de la CAEX.....	180
II.9. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL	181
II.9.1. Dotaciones de los Fondos	181
II.9.2. Ejecución presupuestaria de los créditos financiados con cargo a los FCI.....	183
II.9.3. Ejecución presupuestaria de los recursos recibidos con cargo a los FCI	183
II.9.4. Proyectos de inversión financiados por los Fondos	184
II.10. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES.....	186
II.10.1. Informe de Fiscalización 2016	186
II.10.2. Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.....	191
III. CONCLUSIONES	191
IV. RECOMENDACIONES	208

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
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
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
CIMCA	Captura de la Información Mensual de las Comunidades Autónomas
CJEX	Consejo de la Juventud de Extremadura
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
COMPUTAEX	Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
DA	Disposición adicional
DF	Disposición final
DG	Dirección General
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DRN	Derechos Reconocidos Netos
EA	Estatuto de Autonomía
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	Consortio 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.
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
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGCA	Intervención General de la Comunidad Autónoma
IMEX	Instituto de la Mujer de Extremadura
INTROMAC	Consortio 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
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
LP	Ley/es de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura
LP AE	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
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
MINHAFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
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 de ajuste
PAEXPO	Pabellón de Extremadura en la Exposición Universal de Sevilla 1992, S.A., en liquidación
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 contable 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
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.

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro Nº 1.	ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO.....	15
Cuadro Nº 2.	CIFRAS CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO	16
Cuadro Nº 3.	GASTOS DEL RESTO DE ENTIDADES (SECTOR AUTONÓMICO)	17
Cuadro Nº 4.	APORTACIONES AL SECTOR PÚBLICO NO ADMINISTRATIVO.....	17
Cuadro Nº 5.	ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE CONTROL Y AUDITORÍA 2019	23
Cuadro Nº 6.	ANOTACIÓN DE FACTURAS EN EL REGISTRO CONTABLE.....	28
Cuadro Nº 7.	MODIFICACIONES DE CRÉDITO POR TIPOS MODIFICATIVOS.....	37
Cuadro Nº 8.	FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO.....	38
Cuadro Nº 9.	PRESUPUESTO DE GASTOS. GRADOS DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO	40
Cuadro Nº 10.	EVOLUCIÓN IMPORTE OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN PROGRAMAS DE MAYOR PESO PRESUPUESTARIO	41
Cuadro Nº 11.	INCIDENCIA DE ACREEDORES PENDIENTES DE IMPUTAR SOBRE OBLIGACIONES EN 2018	42
Cuadro Nº 12.	PRESUPUESTO DE INGRESOS. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO	43
Cuadro Nº 13.	ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LA CAEX	46
Cuadro Nº 14.	TRIBUTOS PROPIOS (2017-2018)	47
Cuadro Nº 15.	RESULTADO PRESUPUESTARIO Y SALDO PRESUPUESTARIO (2014-2018).....	48
Cuadro Nº 16.	MODIFICACIONES DEL SALDO PRESUPUESTARIO	49
Cuadro Nº 17.	BALANCE. EVOLUCIÓN INTERANUAL.....	50
Cuadro Nº 18.	INVERSIONES FINANCIERAS PERMANENTES DE LA AG	52
Cuadro Nº 19.	DERECHOS PENDIENTES DE COBRO DE PRESUPUESTOS CERRADOS	54
Cuadro Nº 20.	SALDO DE LAS CUENTAS DE TESORERÍA EN FUNCIÓN DE SU NATURALEZA	59
Cuadro Nº 21.	SALDOS BANCARIOS DE CUENTAS DE LA AG Y DE OOAA QUE NO FORMAN PARTE DE LA TESORERÍA.....	60
Cuadro Nº 22.	EVOLUCIÓN ACREEDORES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO (EJERCICIO 2018).....	62
Cuadro Nº 23.	DEUDA VIVA Y PESO RELATIVO (EJERCICIO 2018)	65
Cuadro Nº 24.	IMPACTO DE LAS SALVEDADES EN EL REMANENTE.....	69
Cuadro Nº 25.	MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE OOAA Y ENTES (2017-2018).....	72
Cuadro Nº 26.	ACREEDORES POR OPERACIONES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO (EVOLUCIÓN 2018)	73
Cuadro Nº 27.	ENDEUDAMIENTO EMPRESAS PÚBLICAS CON ENTIDADES DE CRÉDITO A FIN DE 2018.....	79
Cuadro Nº 28.	FINANCIACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS CON CARGO A PRESUPUESTOS JUNTA DE EXTREMADURA.....	81

Cuadro Nº 29. FINANCIACIÓN FUNDACIONES PÚBLICAS CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA	87
Cuadro Nº 30. ENDEUDAMIENTO CON ENTIDADES DE CRÉDITO DE LAS FUNDACIONES PÚBLICAS	88
Cuadro Nº 31. SALVEDADES DE INFORMES DE AUDITORÍA DE CUENTAS DE 2018 DE FUNDACIONES PÚBLICAS.....	89
Cuadro Nº 32. FINANCIACIÓN DE CONSORCIOS Y AGENEX CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA	94
Cuadro Nº 33. ENDEUDAMIENTO CON ENTIDADES DE CRÉDITO DE LOS CONSORCIOS	95
Cuadro Nº 34. INFORMES DE AUDITORÍA DE CUENTAS DE 2018 DE LOS CONSORCIOS	96
Cuadro Nº 35. ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT EN LOS PG DEL EJERCICIO 2018	99
Cuadro Nº 36. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA CAEX A LOS EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	100
Cuadro Nº 37. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA 2014-2018	101
Cuadro Nº 38. GASTOS DE PERSONAL DE LA AG Y DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO (2015-2018)	102
Cuadro Nº 39. EVOLUCIÓN PLANTILLA MEDIA PERSONAL DE LA AG Y DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (2015-2018).....	103
Cuadro Nº 40. EVOLUCIÓN GRUPOS DE CATEGORÍAS AG (2015-2018).....	106
Cuadro Nº 41. EVOLUCIÓN DE LAS OEP VIGENTES EN 2018	107
Cuadro Nº 42. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL DEL RESTO DE OOAA Y ENTES.....	110
Cuadro Nº 43. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS SECTOR EMPRESARIAL AUTONÓMICO	111
Cuadro Nº 44. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS SECTOR FUNDACIONAL AUTONÓMICO	113
Cuadro Nº 45. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS DE LOS CONSORCIOS.....	114
Cuadro Nº 46. COMPARATIVA PMP RD 635/14 CAEX-CONJUNTO DE CCAA	116
Cuadro Nº 47. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL EN LA CAEX	118
Cuadro Nº 48. EVOLUCIÓN DEL PMP EN EL SES.....	119
Cuadro Nº 49. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FLA 2018	120
Cuadro Nº 50. DISTRIBUCIÓN DEL FLA 2018 ASIGNADO A LA CAEX.....	120
Cuadro Nº 51. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES IMPORTES FLA 2018	121
Cuadro Nº 52. GASTO POR TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES.....	123
Cuadro Nº 53. OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR TIPO DE CONCESIÓN (AG-INTEGRADAS 2018)	124
Cuadro Nº 54. OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR EL SES POR TIPOS DE CONCESIÓN (2018)	125
Cuadro Nº 55. DEUDA VIVA DE LAS DISTINTAS ENTIDADES CLASIFICADAS EN EL SECTOR DE LAS AAPP	135

Cuadro Nº 56. EVOLUCIÓN DEL RIESGO POR AVALES EN 2018.....	136
Cuadro Nº 57. MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DEL SES	139
Cuadro Nº 58. EVOLUCIÓN OBLIGACIONES RECONOCIDAS SES.....	140
Cuadro Nº 59. VARIACIÓN DE LAS OPERACIONES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO DEL SES	141
Cuadro Nº 60. VARIACIÓN DEL GASTO DE PERSONAL DEL SES.....	142
Cuadro Nº 61. EVOLUCIÓN INTERANUAL GASTOS CAPÍTULO 2 SES.....	144
Cuadro Nº 62. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN FARMACIA HOSPITALARIA POR ÁREAS DE SALUD	145
Cuadro Nº 63. GASTO DEL SES POR PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA CON MEDIOS AJENOS.....	146
Cuadro Nº 64. EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL GASTO POR RECETAS.....	148
Cuadro Nº 65. GASTO FARMACÉUTICO Y SANITARIO DEVENGADO 2018	149
Cuadro Nº 66. PACIENTES EN ESPERA Y TIEMPO MEDIO EN LA CAEX.....	151
Cuadro Nº 67. PARÁMETROS DE LISTAS DE ESPERA QUIRÚRGICA Y PARA CONSULTAS EN 2018	152
Cuadro Nº 68. OPINIÓN DEL USUARIO DE ATENCIÓN PRIMARIA	153
Cuadro Nº 69. CENTROS Y ALUMNOS EN EDUCACIÓN BÁSICA	154
Cuadro Nº 70. OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA NO UNIVERSITARIA.....	155
Cuadro Nº 71. PORCENTAJE DE EFECTIVOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EXTREMEÑA, POR ÁREA DE ACTIVIDAD Y SEXO	163
Cuadro Nº 72. DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS DE ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN, LA ASAMBLEA Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS POR SEXO	163
Cuadro Nº 73. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA DE GASTO “IGUALDAD DE OPORTUNIDADES”.....	165
Cuadro Nº 74. RECLAMACIONES DE 2018 y 2019 RESUELTAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.....	167
Cuadro Nº 75. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CANON DE SANEAMIENTO.....	172
Cuadro Nº 76. EJECUCIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA 354 D	173
Cuadro Nº 77. EVOLUCIÓN DOTACIONES FCI EN LA CAEX (2011-2018)	182
Cuadro Nº 78. SEGUIMIENTO DE LAS SOLICITUDES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018.....	184
Cuadro Nº 79. SEGUIMIENTO DE LAS SOLICITUDES DEL FONDO COMPLEMENTARIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2018.....	184
Cuadro Nº 80. DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS SEGÚN LA NATURALEZA DE LAS INVERSIONES FINANCIADAS	185

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 2018.

La presente fiscalización se incluye en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020 aprobado por su Pleno el 19 de diciembre de 2019 y modificado en sus sesiones de 30 de enero, 30 de abril, 28 de mayo, 25 de junio, 30 de septiembre y 29 de octubre de 2020, 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” y 2.3 “Contribuir al fortalecimiento del control interno”, 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), además de aquellas encuadradas en el sector público, en que la CAEX, directa o indirectamente, ostentara una participación superior a la del resto de Administraciones participantes (según se detalla en el apartado II.1 y con excepción de la Universidad¹ y sus entidades dependientes). 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, en tanto que, en el referido Programa de Fiscalizaciones para 2020, también se incluía la realización de la “fiscalización de la contratación de las CCAA y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2018”, dicha materia no es objeto de tratamiento específico en el presente Informe.

El ámbito temporal se refiere al ejercicio 2018, 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.
- 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.
- 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.
- Ley 1/2018, de 23 de enero, de Presupuestos Generales (PG) de la CAEX (LP) para 2018.
- 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.

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.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2018.

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 28 de noviembre de 2019 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 de control interno establecidos, en especial, en la Administración General.
- 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 a los principios de legalidad, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos, principalmente en la Administración General, para la que se prevé el análisis, entre otras, de las áreas de sanidad, medioambiente, educación, personal, morosidad de la deuda comercial, endeudamiento y subvenciones.
- 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 aquella, 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. Se incluyen, asimismo, aquellas entidades pertenecientes al sector público en las que la CAEX dispone del mayor porcentaje público minoritario de acuerdo con los criterios de participación o dominio definidos por la citada Ley. Atendiendo a dicho criterio, el número de entidades que conformaban el sector público al cierre del ejercicio fiscalizado, en función de la naturaleza de las mismas, 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 ⁽²⁾	15
Fundaciones ⁽³⁾	11
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 incluyen las entidades Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A. y Consorcio Cáceres 2016, incursas en procesos de disolución, aún no culminados al cierre de 2018.

(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.

Frente al ejercicio precedente el número de entidades que integran el sector público autonómico se reduce en dos, por la extinción de la Fundación Rafael Ortega Porras y la Sociedad Pabellón de Extremadura en la Exposición Universal de Sevilla 1992, S.A., en liquidación (PAEXPO) mediante las correspondientes inscripciones registrales realizadas en el ejercicio 2018.

El criterio de delimitación del sector público autonómico de la LH presentaba diferencias con el previsto por la LOEPSF, de aplicación necesaria para verificar los límites de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en términos de contabilidad nacional, así como respecto a los criterios de adscripción de entidades determinados con carácter básico por la LRJSP (artículos 120 y 129, en relación con los consorcios y las fundaciones, respectivamente). La armonización de estos regímenes normativos en el ámbito de la CAEX fue llevada a cabo, finalmente, por la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la CAEX (LAMA).

Como en ejercicios precedentes se incluye a la entidad AGENEX formando parte del sector público autonómico, por aplicación de los criterios previstos para otras entidades análogas³. 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

² El anexo I.0 desarrolla la relación nominativa de las entidades integrantes del sector público a 31 de diciembre de 2017.

³ En relación con lo alegado, la inclusión en los Presupuestos Generales de la Comunidad, así como la clasificación en el sector autonómico a efectos de contabilidad nacional, constituyen criterios para la inclusión de entidades en el sector público autonómico a partir de la modificación de la LH operada por la LAMA, que entró en vigor con posterioridad al ejercicio fiscalizado.

del Derecho de Asociación) y no tiene encaje entre las formas jurídicas previstas por el artículo 2 de la LH, para las entidades susceptibles de formar parte del sector público autonómico. Tras encargar la propia entidad un asesoramiento jurídico externo que aconsejaba la figura de consorcio como la más apropiada a los fines y actividad de la misma, mediante informe emitido en 2017, a 1 de julio de 2020 no se había realizado la migración a la forma jurídica de consorcio.

La Cuenta General de la CAEX no se concibe como una cuenta única consolidada, en tanto que incluye los estados financieros consolidados del sector público administrativo y estados agregados del sector público empresarial y fundacional, excluyendo de la agregación a los consorcios públicos autonómicos. El sector público extremeño concentra la mayor parte de sus recursos en el sector administrativo, cuyas principales magnitudes atendiendo a las cifras consolidadas se exponen a continuación.

CUADRO Nº 2. CIFRAS CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

(miles de euros)

Magnitudes consolidadas sector público administrativo	Ejercicio 2017	Ejercicio 2018
Modificaciones presupuestarias	107.157	129.110
Créditos/previsiones definitivas	5.310.892	5.590.943
Obligaciones Reconocidas Netas (ORN)	4.800.315	5.032.304
Derechos Reconocidos Netos (DRN)	4.967.945	5.178.096
Resultado presupuestario	(148.344)	(98.456)
Saldo presupuestario	167.630	145.792
Remanente de tesorería	(130.508)	(45.190)

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

El incremento del 5,3 % en los créditos definitivos, pese a una leve reducción del grado de ejecución, permite incrementos superiores al 4 % en obligaciones y derechos reconocidos. Especialmente significativa es la reducción de los importes negativos del resultado presupuestario un 33,6 % y del remanente de tesorería, en un 65,4 %, evidenciando una mayor solvencia a corto plazo en este sector.

El resto de entidades integrantes del sector autonómico mantienen un peso relativo mucho más reducido que las de naturaleza administrativa, respecto al volumen de recursos públicos que gestionan. Ante la ausencia de datos consolidados se toma, como magnitud representativa del volumen de actividad de las mismas, el importe agregado de los gastos reflejados en las correspondientes cuentas de resultados, resultando los siguientes importes en 2018⁴.

⁴ No incluye los gastos de Plataforma Logística del Suroeste Europeo, en liquidación, S.A. entre las empresas públicas.

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

(miles de euros)

Entidades	Ejercicio 2018
Empresas públicas	104.830
Fundaciones públicas	24.713
Otras entidades públicas	17.416

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

No obstante, el cómputo de estas magnitudes debe ser depurado, considerando el importe de los recursos públicos utilizados para la financiación de estas entidades, ya incluidos entre los gastos de las AAPP. En consecuencia, debe deducirse de los gastos agregados 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	24.533	30.299	5.568	4.586	1.632	66.618
Fundaciones públicas	14	11.805	35	2.082	0	13.936
Consortios públicos y otros	30	5.756	55	444	557	6.842

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

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

Forman parte de la Cuenta General de 2018 las cuentas anuales de la totalidad de entidades públicas autonómicas que conforman el ámbito subjetivo del sector público autonómico extremeño, conforme a lo previsto por el artículo 141 de la LH⁵.

Las cuentas rendidas presentan, según prevé el artículo 140 de la LH “las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo en el ejercicio”, así como la estructura y contenido previstos en los planes de contabilidad aplicables, en función de la naturaleza, salvo 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.

En el ejercicio fiscalizado continúa sin proveerse a determinadas entidades públicas de los medios necesarios para la formación de presupuestos y cuentas independientes. 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 adscritos, 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)⁶, Instituto de la Juventud de Extremadura e Instituto de Estadística de Extremadura.
- 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 correspondientes, distorsionando también la imagen fiel de las cuentas anuales de la AG en la que se encuentran integradas⁷.

El proceso de contratación de los servicios de auditoría de las cuentas anuales del sector público autonómico referido a consorcios y fundaciones, iniciado el 16 de enero de 2019, sufrió dilaciones como consecuencia de la renuncia de algunos licitadores y el rechazo de otros, una vez comprobados los requisitos de solvencia y medios humanos disponibles, lo que conllevó que los

⁵ La LAMA introduce cambios significativos en la LH relativos a la composición del sector público autonómico y al régimen de rendición de las entidades que lo conforman. No obstante, la Disposición final (DF) duodécima de esta ley, prevé que estas modificaciones no se apliquen hasta el primer ejercicio cerrado desde la entrada en vigor de la misma, que tuvo lugar el 10 de mayo de 2019. En consecuencia, el nuevo régimen no afecta a la rendición de cuentas del ejercicio fiscalizado, siendo operativo en relación con las cuentas anuales formuladas a partir del ejercicio 2019.

⁶ El artículo 138 de la LH habilita la inclusión en la Cuenta General de la CAEX de las cuentas anuales de las entidades que conforman el sector público pero no, como se pretende en la alegación, la inclusión de la ejecución presupuestaria del SEXPE como un servicio presupuestario de la AG, sin presentar cuentas anuales independientes.

⁷ 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.

correspondientes contratos no pudiesen formalizarse en el plazo previsto. Este retraso ha motivado que la Intervención General de la CA (IGCA) haya dictado el 5 de junio de 2019 sendas instrucciones referidas a la rendición de cuentas de fundaciones y consorcios autonómicos según las cuales:

- “Si antes del 15 de julio de 2019 no se hubiera emitido informe de auditoría de la entidad, la cuenta anual formulada se presentará sin informe de auditoría y sin la diligencia de aprobación de la cuenta. Estos documentos se aportarán a la IGCA cuando se haya producido la aprobación del informe y aprobación de la cuenta por el órgano correspondiente.

Si como consecuencia de los trabajos de auditoría hubieran de realizarse ajustes contables a las cuentas anuales del ejercicio 2018, estos se realizarán en el ejercicio 2019, al objeto de no modificar las cuentas anuales remitidas a la IGCA. De este hecho se emitirá informe que deberá enviarse a la IG junto con el informe de auditoría, la diligencia de aprobación de la cuenta, y se dejará constancia en la memoria de la cuenta anual del ejercicio 2019”.

Como consecuencia de los referidos retrasos en la realización de las correspondientes auditorías, las cuentas anuales de la totalidad de fundaciones y de los consorcios del sector público autonómico, fueron integradas en la Cuenta General, sin contar con informe de auditoría y sin acreditar la aprobación de las mismas, a excepción de:

- Fundación Jóvenes y Deporte que incluye sus cuentas anuales auditadas y aprobadas en la Cuenta General.
- Fundación Orquesta de Extremadura que incluye sus cuentas anuales aprobadas, sin estar auditadas previamente.

Las cuentas anuales del resto de consorcios, fundaciones y de la entidad AGENEX fueron rendidas con posterioridad al plazo de rendición de la Cuenta General, una vez fueron auditadas y aprobadas.

Respecto a las cuentas anuales de la Sociedad Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura, S.A. (GISVESA), fueron integradas en la Cuenta General sin auditar y sin certificado de aprobación, sin que se hayan rendido con posterioridad acreditando la aprobación de las mismas.

La entidad Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A. estaba incurso en un proceso de disolución acordado el 25 de julio de 2018, que concluyó con la presentación del balance final de liquidación, el 29 de mayo de 2019, por lo que conforme al artículo 388 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC) no forma cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2018. Al respecto, en 2018 la normativa autonómica no contemplaba el régimen de rendición de cuentas de las entidades en proceso de liquidación, que sería introducido en la LH mediante las modificaciones en la misma operadas por la LAMA en 2019.

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 que no ha aportado diligencia de aprobación de sus cuentas.

II.2.2. Plazo

La Cuenta General de la CAEX correspondiente al ejercicio 2018 fue rendida el 30 de octubre de 2019, cumpliendo el plazo previsto por el artículo 143 de la LH.

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 refieran. En el ejercicio fiscalizado no se habían aprobado disposiciones en esta línea e incluso la modificación introducida por la LAMA en la LH, que entra en vigor en 2019, mantiene el plazo de rendición en el 31 de octubre del año siguiente al que se refieran.

Como consecuencia del mencionado retraso en la realización de los correspondientes informes de auditoría, las cuentas anuales de la totalidad de las fundaciones (salvo las mencionadas de Fundación Jóvenes y Deporte y Fundación Orquesta de Extremadura), de los consorcios públicos autonómicos y de AGENEX fueron aprobadas y, por tanto, rendidas fuera de plazo⁸. Todas ellas, se rindieron a este Tribunal entre los meses de noviembre 2019 y junio de 2020.

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 previa⁹, 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. En cumplimiento de esta disposición se adoptó el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de marzo de 2014, en vigor en el ejercicio fiscalizado, que incluye en su ámbito subjetivo a las Consejerías y los OOAA u otros entes de derecho público sometidos a la función interventora y extiende la fiscalización limitada previa a los expedientes de gasto relativos a: contratos de obras, suministros, servicios, de creación artística y literaria y gestión de servicios públicos; contratos de servicios y suministros tramitados a través de acuerdos marco; subvenciones; gastos de personal; transferencias; convenios de colaboración y encargos de gestión; expropiaciones; expedientes de prestaciones contempladas en la Ley 39/2006 y 3/2013; expedientes de prestaciones contempladas en los Decretos y conciertos educativos.

Si la Intervención discrepa con el fondo o forma de los actos, documentos o expedientes examinados, conforme al artículo 149 de la LH formulará sus objeciones por escrito. En caso de discrepancias de los reparos formulados por la IGCA, conforme al artículo 151.1.b) corresponde al Consejo de Gobierno su resolución, sin que se haya acreditado la existencia de reparos resueltos en base a este artículo en 2018.

Por otra parte, el artículo 151 bis de la LH regula la omisión de fiscalización previa en el caso de que fuera preceptiva, obligando a la subsanación como requisito previo para reconocer la obligación y tramitar el pago. En estos casos, el órgano de la IGCA que tenga conocimiento de

⁸ Respecto a los consorcios, ante la ausencia de delimitación del plazo de aprobación de cuentas por la normativa reguladora o estatutos de estas entidades, se ha tomado el plazo límite previsto para la aportación por estas entidades de cuentas aprobadas, establecido por la IGCA en Resolución de 3 de abril de 2009 (1 de mayo del ejercicio siguiente al que se refieran).

⁹ 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".

dicha omisión debe elaborar un informe que remitirá al titular de la Consejería afectada y a la Intervención General. En cumplimiento de lo establecido en este artículo, en 2018 se resolvieron diecinueve expedientes de convalidación de la omisión de la fiscalización previa, de cuyo análisis cabe señalar lo siguiente:

- En todos los casos se respetó el procedimiento establecido por el artículo 151 bis de la LH.
- Todos los informes de la Intervención General resultan 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”¹⁰.
- Respecto a la omisión de fiscalización previa en la adjudicación del expediente “Suministro de energía eléctrica en edificios y centros sanitarios del Servicio Extremeño de Salud (SES) y del SEPAD, mediante acuerdo marco con un único empresario”, la Abogacía General de la Junta de Extremadura aprecia obstáculo de legalidad que impide la aprobación de la Moción de convalidación, por no haberse aportado la documentación necesaria para completar el expediente administrativo. La IGCA resuelve favorablemente la convalidación, sin que con posterioridad quede acreditado en el expediente que ha sido aportada la documentación que motivó el obstáculo de legalidad.
- En otros dos expedientes de reajuste de anualidades correspondientes al “Servicio de soporte y mantenimiento del sistema de información de los centros de atención a la discapacidad de Extremadura (Proyecto SICADDEX) del SEPAD” (13.311 euros) y al “Servicio para la ejecución del programa de intervención y prevención de la violencia intrafamiliar por lotes. Lote 2 Cáceres” (11.543 euros) se aprecia obstáculo de legalidad que impide la aprobación de la Moción, al no haberse aportado: un informe justificativo en el que se expresen las causas del reajuste, la acreditación de haber dado audiencia al contratista y la acreditación de la existencia de crédito adecuado y suficiente y aprobación del reajuste de anualidades por el órgano competente. Posteriormente, se emiten en ambos casos, nuevos informes de la Abogacía General en los que no se aprecia obstáculo de legalidad, sin que se haga alusión a que se han salvado los obstáculos anteriormente referidos.
- Omisión de fiscalización previa en relación con los expedientes “Concesión de subvención directa a favor de la Asociación para la Integración Social de Menores en Extremadura (210.012 euros) y Asociación de Tiempo Libre de Extremadura (81.767 euros), regulada por el Decreto 178/2018, de 23 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a entidades privadas sin fin de lucro para el desarrollo de programas destinados a la asunción de medidas de protección”: en ambos casos, se convalida la ausencia de fiscalización limitada previa a la que debieron someterse las referidas concesiones, si bien, la Intervención delegada había señalado como “infracciones del ordenamiento jurídico que se hubieran puesto de manifiesto de haberse sometido el expediente a fiscalización previa”, la existencia de gastos subvencionables previstos en la resolución que difieren de los que contempla el artículo 8.2 del Decreto regulador. La Abogacía General no aprecia obstáculos para la convalidación, señalando la necesidad de salvar esa discrepancia. En el expediente de convalidación no se hace alusión a la modificación posterior de la Resolución de concesión de estas ayudas.

¹⁰ Al limitarse los expedientes tramitados para su convalidación a supuestos de omisión de fiscalización previa, los actos correspondientes han sido calificados como afectados por supuestos de “anulabilidad subsanable”, sin que se hayan dado casos de nulidad absoluta que supusieran la imposibilidad de aplicar un beneficio industrial, conforme al artículo 18 de la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la CAEX.

B) CONTROL FINANCIERO Y AUDITORÍA PÚBLICA

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 al Plan de Auditoría y Control Financiero Permanente de la Junta de Extremadura para 2019 fue remitido al Tribunal de Cuentas el 4 de agosto de 2020, tras su presentación ante el Consejo de Gobierno el 29 de julio de 2020, incluyendo en el mismo, entre otros aspectos, las propuestas de medidas correctoras y el seguimiento de los reintegros de controles financieros para cumplir lo establecido en la Disposición adicional (DA) décima de la LSCAE.

El citado plan fue objeto de modificación el 30 de junio de 2020, debido a los retrasos en su ejecución motivados por dos hechos posteriores a la aprobación del Plan, en mayo de 2019: la implantación de un nuevo sistema de gestión económico financiero, en virtud de lo dispuesto por Decreto 201/2019, de 27 de diciembre, que motivó cambios sustanciales en procesos y aplicaciones que debían ser objeto de control; la aprobación del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, con efectos en la suspensión de plazos administrativos y la suspensión de la actividad educativa presencial, afectando asimismo a la ejecución de determinados controles previstos en el plan. En consecuencia, se acuerda suprimir los controles afectados y trasladar parte de su ejecución al Plan de auditoría correspondiente a 2020.

Teniendo en cuenta la modificación anterior, 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 2019.

CUADRO Nº 5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE CONTROL Y AUDITORÍA 2019

Tipo de control	Estado de ejecución (Nº informes)		Anulado (traslado al Plan 2020)	Total	Modo de ejecución		Suprimido
	En ejecución	Finalizado			Medios ajenos	Medios propios	
Servicio Coordinación Obligaciones Cumplimiento							
Control Financiero Permanente	0	6	0	6	1	5	0
Control de gastos de personal de AG correspondientes al semestre de 2019	0	1	0	1	0	1	0
Seguimiento incidencias Control financiero Registro Contable Facturas (RCF)	0	0	0	0	0	0	2
Servicio de Auditoria							
Centros docentes	0	0	25	25	25	0	0
FEAGA, control de operaciones	7	5	0	12	0	12	0
Fondo de pesca, control de operaciones	0	2	0	2	0	2	0
Fondos Agrícolas. Auditoría financiera	0	2	0	2	2	0	0
Fondos estructurales, control de operaciones	0	104	0	104	10	94	0
Fondos estructurales, control de sistemas	0	2	0	2	1	1	0
Auditoría de cumplimiento del área de contratación del sector público empresarial	0	0	1	1	1	0	0
Auditoría de cumplimiento del área de supervisión continua del sector público empresarial	0	0	1	1	1	0	0
Sector público autonómico, auditoría de cuentas	0	23	0	23	23	0	0
Sector público autonómico, auditoría de cumplimiento	0	23	0	23	23	0	0
Total	7	168	27	202	87	115	2

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

En consecuencia, tras la modificación del plan de auditoría, su grado de ejecución alcanzaba a dicha fecha el 96 %, habiéndose ejecutado en su totalidad los controles financieros permanentes previstos.

Las actuaciones de control financiero permanente realizadas en 2018 y los ejercicios precedentes, adolecían de la ausencia de desarrollo del procedimiento y del dictado de instrucciones sobre el alcance y periodicidad de las mismas, pese a lo previsto en este sentido por el artículo 152.6 de la LH, que remite al desarrollo por la IGCA de las condiciones para su ejercicio. No obstante, esta circunstancia ha sido subsanada con el dictado de la Resolución de 21 de noviembre de 2019, por la que se dictan Instrucciones para el ejercicio del control financiero, cuya sección octava desarrolla el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones derivadas del control financiero permanente. Este seguimiento se ha hecho efectivo, a partir del ejercicio 2019, afectando a los planes de 2018 y de 2019, centrándose en 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 nueva redacción del artículo 152 ter de la LH vigente desde el 21 de febrero de 2014, incluye 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. Desde la entrada en vigor de este precepto no se ha acreditado la emisión de informes de actuación derivados de los correspondientes controles. Este régimen ha sido modificado en 2019, con la nueva redacción del artículo 152.ter de la LH introducida 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. Ya en 2019 se ha solicitado al SES la elaboración de un Plan de Acción, en relación con las incidencias detectadas en el informe de control financiero permanente correspondiente al segundo semestre de 2018. Asimismo, del informe general de ejecución del Plan 2019 se deduce la necesidad de inclusión en planes de acción de las medidas correctoras deducidas de informes de control sobre la mayor parte de entidades controladas, si bien, a fecha de su emisión estaban pendientes de la comunicación formal por la IGCA a las correspondientes Consejerías.

II.3.2. Sistemas y procedimientos de control interno

A) OBJETIVOS E INDICADORES. CARTAS DE SERVICIOS

Al igual que en ejercicios precedentes, no se ha acreditado en 2018 la realización de los informes previstos por el artículo 86 de la LH, que 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”. En consecuencia, las respectivas memorias de la AG, OOAA y entes públicos que forman parte del sector público autonómico no incorporan la correspondiente información.

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 PG de la CAEX, en las que consta la evaluación 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 2018, resultando lo siguiente:

- Todos los programas de gastos cuentan con un desglose de medidas y un desarrollo en indicadores mensurables, a excepción de 20 programas, que se configuran como programas de gestión, para los que por su naturaleza no se definen objetivos.
- En 2018 se produce una significativa reducción de las acciones que presentan una ejecución nula, limitándose a un número de 58 (frente a las 83 de 2017 y 116 de 2016). De ellas, 26 vuelven a obtener una ejecución nula en el ejercicio 2019 (según previsiones), evidenciando la necesidad de revisión de estas acciones.
- 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. Su ausencia, así como la de la realización de informes específicos de seguimiento,

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 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, del que no se ha acreditado su desarrollo e implantación. Las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito se han centrado en el diseño de un nuevo modelo de Información administrativa y Atención del Ciudadano, en el marco de la digitalización de los servicios públicos, conforme al mandato de la LRJSP.

El citado Decreto define en su preámbulo las Cartas de Servicios como “documentos en los que los órganos y unidades de nuestra Administración ponen de manifiesto los compromisos de calidad en la prestación de los servicios que ofrecen a los ciudadanos. Se trata de verdaderos “contratos básicos de calidad” que se articulan formalmente entre la Administración y los usuarios de los servicios. Su emisión ha de ser responsable, fruto de una previa reflexión y estar fundamentada en indicadores que avalen el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos”.

Al cierre del ejercicio 2018 existían publicadas 39 Cartas de Servicios de la Administración de la CAEX¹¹, de acuerdo con lo previsto por el artículo 9.3 del Decreto. De ellas, 36 fueron elaboradas en el periodo comprendido entre los ejercicios 2005 a 2011, siendo tan solo objeto de actualización en ejercicios posteriores cinco de ellas.

Pese a que estas Cartas de Servicios han de estar sometidas a un proceso de seguimiento y evaluación periódica, tan solo han sido publicados los seguimientos correspondientes a dos de ellas: el correspondiente a las Cartas de Servicios de las Oficinas Comarcales Agrarias y de las Oficinas Coordinadoras de Zona de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio y el relativo a la Carta de Servicios del Área Tributaria de la Junta de Extremadura. Hasta el ejercicio 2019 no se contempló formando parte del Plan de Actuaciones del Servicio de Calidad de los Servicios la elaboración de un “Mapa de Cartas de Servicios” con información sobre la vigencia y actualización de estos documentos.

Por otra parte, no se ha acreditado la realización de informes por parte de la Inspección General de Servicios, en relación con los programas “Evaluación de políticas públicas” y “Análisis de la Calidad percibida por las personas usuarias de los servicios”, previstos respectivamente en los artículos 27 y 30 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. Respecto al programa “Cartas de Servicios” (artículo 31 del citado Decreto) en 2018 se informaron los proyectos correspondientes a diez cartas de servicios y dos actualizaciones.

B) PROCEDIMIENTOS Y CONTROL DE INGRESOS

Durante 2018 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), concretamente:

– 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. Continúa sin desarrollarse reglamentariamente la DA única

¹¹ Las Cartas de Servicios publicadas en la página web de Extremadura a 1 de julio de 2020 correspondían a las siguientes Consejerías: Presidencia (seis), Economía e Infraestructuras (siete), Educación y Empleo (nueve), Hacienda y Administración Pública (siete), Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio (siete) y Sanidad y Políticas Sociales (tres).

de la Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la CAEX, acerca de las competencias para dictar actos y resoluciones administrativas. No obstante, con carácter parcial, el 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, establece en su DA segunda, respecto a estos tributos, la distribución de competencias para dictar actos y resoluciones.

– 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 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.

– Asimismo, se generan retrasos en la tramitación de expedientes debido, fundamentalmente, a la insuficiencia de recursos, que determina en algunos casos la caducidad del procedimiento y, a veces, la prescripción del derecho a liquidar. En este último caso el control se basa fundamentalmente en la comprobación periódica de expedientes, sin que exista un procedimiento automatizado de alerta. Respecto a los deudores antiguos tampoco se ha implantado un procedimiento de comunicación periódica a la IGCA de los expedientes antiguos que son objeto de destrucción.

– Por último, no se realizan controles periódicos de la actuación de los órganos de recaudación externos que tienen encomendada la recaudación en vía ejecutiva de los derechos de la hacienda autonómica.

Concretamente, por lo que se refiere al control específico sobre la gestión que los OOAA de recaudación de las diputaciones provinciales (OAR) realizan del patrimonio inmobiliario, cabe señalar:

– Continúan contabilizándose los derechos simultáneamente a su recaudación, debido a la falta de conexión entre los correspondientes sistemas contables.

– El Convenio suscrito para la recaudación y colaboración en la gestión del patrimonio inmobiliario de la CAEX con las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres, es objeto de prórroga el 31 de enero de 2018. La Comisión de seguimiento del mismo se reúne en abril y en septiembre, tratando entre otros puntos del seguimiento y valoración de los compromisos recogidos en el Convenio. Del examen de las correspondientes Actas se pueden concluir las dificultades existentes en la Diputación de Cáceres, que han impedido durante meses que los recibos se hayan cargado en la aplicación VIVEX, así como los problemas con el acceso a los certificados de deuda y en general a la información del organismo autónomo de recaudación (OAR) de Cáceres, solicitándose a su representante la realización de los cambios procedentes en la aplicación informática con el fin de ponerla en relación con VIVEX.

– EL OAR de Badajoz adoptó en 2018 diversas actuaciones dirigidas al control y recaudación de los recibos pendientes de los conceptos de Alquiler de viviendas, Préstamos hipotecarios, Acceso diferido, Venta de viviendas y Alquiler de locales. Se procedió a relacionar la facturación con la información registrada en la base de datos del Catastro, con el fin de depurar las Viviendas de promoción pública de la Junta de Extremadura. Como resultado de este análisis se detectaron numerosos errores en datos fiscales de los adjudicatarios/propietarios, en DNI, en denominación de sujetos pasivos o direcciones postales, los cuales se comunicaron a la Consejería competente en materia de Vivienda y a la Sociedad GISVESA, para que procedieran a actualizar sus bases de

datos. Pese a que estos errores previsiblemente también se producen en la gestión encomendada al OAR de Cáceres, no se ha acreditado la realización de una depuración similar en este Organismo.

– En septiembre de 2018 el OAR de Badajoz elevó a la Junta de Extremadura un Informe proponiendo la data masiva de recibos de Viviendas de Promoción Pública, planteando reconocer recibos pendientes de pago del periodo 1981 a 2005 por un importe conjunto de 3.513 miles de euros (94.952 recibos) y elevar anualmente nuevas propuestas en relación con los ejercicios más antiguos.

Por Resolución de 19 de marzo de 2018 de la DG de Tributos se publican los criterios que informan el Plan de Control Tributario de la CAEX para 2018. Como en ejercicios precedentes, el Informe sobre tributos cedidos de la Inspección General del Ministerio de Hacienda incide, en que estos criterios no concretan “las actuaciones a realizar por las oficinas liquidadoras y no cuantifica 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 2018 (400) ha disminuido en relación con los del ejercicio anterior (476), debido entre otras causas a la disminución del personal adscrito al Servicio de Inspección Fiscal. Como resultado de estas actuaciones, se liquidaron derechos por un importe conjunto de 5.130 miles de euros (un 32 % menos que en 2017), correspondiendo el 66 % de este importe a derechos liquidados por tributos cedidos.

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 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 Consejería de Hacienda y Administración Pública (CHAP) de 14 de julio de 2014 establece los aspectos particulares de la administración autonómica en el funcionamiento del registro contable de facturas (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, al cierre de 2018 aún no había sido implantada en la AG.

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 RCF de las facturas recibidas desde su entrada en registro administrativo en el ejercicio 2018, 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 2018)	
	Número	Importe acumulado
- Entre 0 y 3	19.811	204.365
- Entre 4 y 7	387	2.558
- Entre 8 y 11	29	362
- Entre 12 y 15	27	319
- Más de 15 (*)	57	1.130
Total	20.311	208.734

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

(*) Incluye 6 facturas, que suman un importe global de 113 miles de euros, con un periodo de demora superior a los 50 días (concretamente, 180, 88, 82, 75, 73 y 53 días).

En el cuadro anterior no se han incluido 44 facturas por importe de 680 miles de euros en las que se refleja que la entrada en el registro administrativo es posterior a su anotación en el RCF. Por otra parte, en la descarga del RCF se detectan 81 registros adicionales, que suman un total de 1.231 miles de euros, en los que la fecha de anotación es anterior a la fecha de emisión de la factura¹².

El 1 de abril de 2018 entró en vigor el RD 1040/2017, de 22 de diciembre, que modifica el RD 635/2014, de 25 de julio, por el que se establece la metodología de cálculo del periodo medio de pago (PMP) a proveedores de las AAPP; debido al cambio metodológico se excluyeron en el ejercicio 2018 los conciertos educativos (567 documentos contables por importe de 85,4 millones de euros), al no estar documentados en factura. Teniendo en cuenta la exclusión comentada a efectos comparativos, la descarga del RCF correspondiente a 2018 arroja un importe acumulado de las facturas registradas en el ejercicio superior en un 8 % al importe obtenido en 2017. Pese a ello, se constata una reducción en los tiempos de demora de la anotación en el RCF de las facturas recibidas desde su entrada en el registro administrativo, de forma que el número e importe de las facturas anotadas con un retraso superior a 3 días se ha reducido en 2018, respecto al ejercicio precedente, en porcentajes respectivos del 35 % y del 55 %.

¹² En el trámite de alegaciones se indica que las correspondientes demoras se deben al registro de obligaciones que no corresponden propiamente a facturas, especialmente a intereses de demora, sin que se acompañen de evidencias que permita sustentar esta afirmación.

El artículo 10 de la LFE exige 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. Se ha acreditado la realización en 2018 de los correspondientes requerimientos mensuales e informes trimestrales por todas las consejerías. En los correspondientes informes se ponen de manifiesto determinadas incidencias relacionadas con la demora en el registro de facturas, entre las que cabe destacar:

- En relación con un total de 23 facturas que suman un importe acumulado de 104 miles de euros, correspondientes a la DG de Tributos, el tiempo medio entre la fecha de anotación en el RCF y la fecha de entrada del documento contable de reconocimiento de la obligación en la Intervención Delegada, fue de 124 días. En el caso de la DG de Administración Local, fue de 113 días, respecto a 43 facturas que suman un total de 37 miles de euros.
- Se han detectado 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, 104 días (3 facturas); Gerencia Territorial del SEPAD en Badajoz, 602 días (167 facturas); DG de Agricultura y Ganadería, 140 días (118 facturas); DG de Urbanismo y Ordenación del Territorio, 176 días (9 facturas) y Secretaria General de Educación, 149 días relativos a 6 facturas.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 12.3 de la LFE, que obliga a efectuar una auditoría de sistemas anual para verificar que los correspondientes RCF cumplen con las condiciones de funcionamiento previstas en la Ley y en su normativa de desarrollo, el Plan de auditoría de 2018 incluyó controles financieros de dichos registros correspondientes a las entidades Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX), Consejo de la Juventud de Extremadura (CJEX) e Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX), analizándose el periodo 2015 a 2017. Los tres controles realizados concluyeron, en la misma línea que lo señalado previamente por el control realizado sobre el RCF de la AG en los ejercicios 2015 y 2016, que dichas entidades cuentan con un RCF integrado en su sistema contable que permite el seguimiento de sus facturas y cumple con los requisitos básicos de la LFE. No obstante, los controles pusieron de manifiesto determinadas deficiencias, indicándose a continuación las medidas adoptadas en 2018 y, fundamentalmente, en el ejercicio posterior, para solventarlas:

- Incompleta retroalimentación entre los sistemas que intervienen en la tramitación de las facturas anotadas¹³ que conlleva divergencias entre ellos, dificultando el seguimiento de la pista de auditoría de las facturas y la implantación a corto plazo de un procedimiento completo de gestión electrónica de las mismas. En el ejercicio 2018 la AG ha realizado una conciliación mensual entre el RCF y FACe (Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE), para evitar las correspondientes divergencias. Ya en el ejercicio posterior, por 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, denominado ALCÁNTARA, que al integrar los sistemas salva las incidencias de retroalimentación.
- Asimismo, la implantación de este sistema integrado permitirá garantizar 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 tratamiento de los rechazos y anulaciones de facturas, que eviten su solapamiento y la confusión en su tratamiento, que aún venía constatándose en el ejercicio fiscalizado.

¹³ Los sistemas interrelacionados que intervienen en esta tramitación son: RCF de la Junta de Extremadura y de cada entidad, Sistema de Información Contable de la CAEX, Sistema Integrado de Gestión de la Junta de Extremadura y Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.

Respecto a los informes preceptivos previstos por el artículo 12.3 de la LFE, 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 (que implica cambios significativos en los procesos y sistemas), la IGCA resuelve, el 30 de junio de 2020, la supresión de las citadas actuaciones de control hasta que esté implantado el nuevo sistema.

Durante el ejercicio 2018 no dispusieron de un RCF enlazado con el sistema contable que permita calcular el PMP conforme al RD 365/2014, las Fundaciones Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, Helga de Alvear, Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura (COMPUTAEX) y Orquesta de Extremadura.

D) PATRIMONIO Y GESTIÓN DE INVENTARIOS

La Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la CAEX fue desarrollada por el Decreto 118/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General del Inventario del Patrimonio de la CA (RGI) y el Decreto 70/2010, de 12 de marzo, que aprobó el Reglamento General de Procedimientos en materia de Patrimonio de la CAEX. Las mencionadas normas establecen un sistema global unitario de inventarios de patrimonio 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 del mismo en el Diario Oficial de Extremadura (DOE) prevista por el artículo 7.5 del RGI.

Pese a la inexistencia de este inventario integrado, en 2018 continúa la actualización y desarrollo de los distintos inventarios especiales o subinventarios que forman parte de aquel, habiéndose elaborado los correspondientes a Inmuebles y derechos sobre los mismos (del que forman parte, entre otros, los subinventarios especiales de Edificios Administrativos y Patrimonio Público del Suelo, así como los de Fibra óptica y Monte forestal), Carreteras, Vías pecuarias, Vehículos, Otros muebles, Bienes informáticos, Maquinaria, Patrimonio histórico-artístico, Semovientes y Bienes incorporales.

Respecto a la obligación de formular relaciones separadas por parte de las entidades integrantes del sector público, persiste en 2018 la inconsistencia entre la Ley de Patrimonio de la CAEX (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 ley¹⁴. 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 relaciones resultando que en el caso de los OOA y entes públicos se han aportado con carácter general, si bien en los casos de la AEXCID, CICYTEX, IMEX, CJEX y Consejo Económico y Social de Extremadura (CESEX) esta se ha limitado a la carga de la información de bienes muebles en la aplicación de inventario. Por su parte, el SEPAD no ha aportado la información preceptiva, pese a haber sido requerido por el Servicio de Patrimonio. 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.

¹⁴ Esta inconsistencia no ha sido salvada por la LAMA que introduce numerosas modificaciones en la Ley de Patrimonio vigente, entre ellas la que afecta a su artículo 160 que delimita el sector público autonómico a efectos patrimoniales, armonizando la definición con la prevista en la LH.

Del análisis sobre la gestión de estos inventarios en el ejercicio fiscalizado, cabe señalar:

– Bienes inmuebles

En el inventario que integra los diferentes subinventarios de bienes inmuebles y derechos sobre los mismos en el que se incluyen carreteras, montes forestales, patrimonio inmobiliario, patrimonio público del suelo y vías pecuarias, se han valorado a 31 de diciembre de 2018 el 78,1 % de los inmuebles dados de alta. Considerando únicamente los inmuebles encuadrados en el Patrimonio inmobiliario y con derechos de propiedad, el porcentaje de valoración se sitúa en el 96,6 %. Por su parte, los inmuebles que forman parte del Patrimonio Público del Suelo (bienes que 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 tiene una vocación de no permanencia en el Inventario), presentan porcentajes de valoración más reducidos, alcanzando el 60,4 % al cierre del ejercicio.

En 2018 continúa 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, motivando el alta en el ejercicio de 5 inmuebles tasados en su conjunto en 225 miles de euros y las bajas de nueve inmuebles de esta naturaleza por 253 miles de euros, en su mayor parte por cesión.

Respecto a los edificios administrativos, en febrero de 2018 se presentó el II Proyecto de Actuación, de acuerdo con los procedimientos previstos por el Decreto 19/2011, de 25 de febrero, por el que se aprueban las normas comunes de gestión y administración de los edificios administrativos del Patrimonio de la CAEX y se regula su Consejo Gestor, para cubrir las necesidades identificadas en relación con la adecuación de espacios para personal externo de empresas, para los efectivos encargados del desarrollo del nuevo sistema económico financiero de la Junta y las derivadas de reorganizaciones administrativas, principalmente en la nueva Consejería de Cultura e Igualdad creada en 2017.

Con fecha 17 de diciembre de 2018 fue aprobada por el presidente del Consejo Gestor de Edificios Administrativos una nueva propuesta de espacios del II Proyecto de Actuación de la reorganización administrativa de determinados edificios en Mérida, cuyas medidas fueron objeto de implantación con posterioridad al ejercicio fiscalizado.

– Vehículos

Si bien no se ha llevado a cabo la formación del inventario especial de parque de vehículos previsto por el artículo 20.3 del RGI, existe un inventario de vehículos que se limita a una relación identificativa de los mismos, en muchos casos sin valorar.

Las altas de vehículos en el ejercicio ascendieron a 21, sin que conste la valoración de los mismos. Por lo que se refiere a las bajas, se produjeron 33 en 2018, en todos los casos por desguace de elementos matriculados entre 1991 y 2008.

E) SUPERVISIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DEPENDIENTE

Durante el ejercicio fiscalizado, en el ámbito de la CAEX la tutela efectiva por parte de las Consejerías de adscripción o, en virtud de sus competencias por la CHAP, adolecía de la ausencia de procedimientos reglados dirigidos a la realización de un control efectivo integral sobre las entidades públicas autonómicas. Por el contrario, el control realizado se llevaba a cabo a través de procedimientos dispersos y no sometidos a coordinación, entre los que se encontraban las autorizaciones de endeudamiento y operaciones de garantía en la LH, la documentación que debe acompañar a las cuentas rendidas prevista por la Resolución de la IGCA de 3 de abril de 2009 o las normas de tutela funcional sobre fundaciones y empresas públicas de la Ley 2/2008, de 16 de junio de Patrimonio de la CAEX. El artículo 168.5 de esta última ley 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 acreditado la existencia del correspondiente desarrollo normativo¹⁵. A falta del desarrollo integral de esta Orden, se ha abordado en relación con la contratación de personal mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de abril de 2017, por el que 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 2017, con continuidad en 2018 a través del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 2018.

En cuanto al régimen jurídico de las entidades integrantes del sector público, si bien la LH y la Ley 2/2008 de Patrimonio de la CAEX, 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 Administración Institucional (OOAA y entidades públicas empresariales), guardando silencio respecto a los entes públicos, sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios que según la LH forman parte del sector público autonómico. Si bien para el caso de los consorcios, la LRJSP tiene carácter básico, para la determinación del régimen de creación y funcionamiento al resto de entidades públicas autonómicas hay que acudir a la normativa del Estado con carácter supletorio.

Por otra parte, las decisiones a tomar en relación con la extinción, o transformación de las entidades integrantes del sector público debería estar sustentada en un sistema de supervisión continua, conforme a lo previsto por el artículo 81 de la LRJSP, 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”. 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.

En el ámbito de la CAEX, al cierre del ejercicio fiscalizado no se habían desarrollado normas que regulen el ejercicio de la supervisión continua, limitándose las actuaciones en este ámbito a la inclusión con carácter puntual de objetivos en relación con la sostenibilidad financiera y el cumplimiento de sus fines en determinadas auditorías de cumplimiento incluidos en los planes de auditoría de la IGCA. En 2019 se subsana esta deficiencia mediante la aprobación de la Resolución de 21 de noviembre de 2019 de la IGCA, por la que se dictan Instrucciones para el ejercicio del control financiero. Su Sección 5ª está dedicada a la supervisión continua, habilitando un sistema de información automatizado, cuya valoración permita adoptar las decisiones de creación o reestructuración de entidades integrantes del sector público.

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 en el ámbito de la Administración Electrónica tiene por objeto determinar la política de seguridad que se ha de

¹⁵ 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.

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 de la CAEX y en virtud del Decreto 54/2017, de 25 de abril, se atribuye expresamente a la Secretaría General de Administración Pública el control y seguimiento del cumplimiento de la legislación general sobre protección de datos, seguridad e interoperabilidad.

En los informes de fiscalización precedentes se realizó un análisis del estado de situación y desarrollo del Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la CAEX, del que se dedujeron diversas incidencias, de cuya vigencia en el ejercicio fiscalizado cabe destacar:

– En el ejercicio fiscalizado tuvo lugar un avance significativo mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno, el 26 de junio de 2018, 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. No se ha acreditado por parte de ninguna entidad del sector público autonómico la existencia de desarrollos específicos en esta materia que conlleven la no adhesión a la referida política general.

– El desarrollo de normas propias en materia de seguridad se ha circunscrito al organismo pagador de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agraria y Territorio, aprobándose en 2018 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 sistema de seguridad de la información del citado organismo pagador 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 (dando lugar a dos informes de evaluación de enero y octubre de 2018).

– La mencionada política prevé el nombramiento de un Delegado de Protección de Datos y un responsable de la Privacidad y Seguridad de la Información, así como la creación de un Comité de Privacidad y Seguridad de la Información. Respecto a este último no se ha llevado a cabo ninguna reunión del mismo, en relación con los dos primeros su designación no tuvo lugar hasta la aprobación del Decreto 87/2019, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la CAEX (artículo 7.8), habiéndose acreditado su inscripción en la Agencia Española de Protección de Datos en septiembre de 2019.

– En relación con la protección de datos el apartado 7.1 de la Política de Seguridad prevé la llevanza de un registro actualizado de protección de datos que debe publicarse en el Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de la AG. Se ha verificado la llevanza y publicación del mencionado registro por las distintas consejerías en el Portal si bien, aún no se ha implantado un procedimiento de actualización.

– A 31 de diciembre de 2018 no se había desarrollado un procedimiento formalizado para el análisis y tratamiento de los riesgos, previsto por el artículo 13 del RD 3/2010. Tampoco se ha acreditado la realización en el ejercicio fiscalizado de auditorías internas de sistemas previstas por el artículo 15 del RD 3/2010.

– Los principales sistemas de información SICCAEX (de contabilidad de la CAEX) y SIGEX (de gestión) no contaban a 31 de diciembre de 2018 con la declaración de aplicabilidad prevista por el artículo 43 del RD, si bien ambos sistemas fueron objeto de integración en un único sistema de gestión (ALCÁNTARA) cuya entrada en vigor se produjo en enero de 2020.

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 eficiencia¹⁶.

Del seguimiento realizado sobre el grado de desarrollo y aplicación de las prescripciones previstas en el citado RD, cabe señalar:

– El artículo 8 del RD, dedicado a los servicios de las AAPP disponibles por medios electrónicos, establece la necesidad de publicar las condiciones para el consumo de los servicios puestos a disposición del resto de entidades por medios electrónicos. Al finalizar el ejercicio fiscalizado permanecía pendiente de implantación la plataforma de intercambio de datos que permita el intercambio del Catálogo de Servicios existente¹⁷.

– Respecto a los modelos de datos de intercambio previstos en el artículo 10, estos se circunscriben 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.

– Tal y como se puso de manifiesto en el informe de fiscalización precedente, el aspecto que contaba con un menor desarrollo en este ámbito es el que se refiere a las disposiciones relativas a la recuperación y conservación del documento electrónico. En esta materia se produce un avance significativo en el ejercicio fiscalizado mediante la aprobación por Acuerdo de Consejo de Gobierno el 24 de abril de 2018 de 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 4/2010¹⁸. No obstante, al término de 2018 no se había desarrollado el plan de acción para la implantación de un sistema integral de gestión documental y archivo electrónico previsto por la mencionada Política. En consecuencia, durante el ejercicio fiscalizado persisten las siguientes deficiencias:

- No se había desarrollado el repositorio electrónico equivalente y complementario a los archivos convencionales, previsto por el artículo 21.2 del RD.
- No se habían definido los calendarios de conservación de documentos y expedientes electrónicos, ni la atribución de competencias, en cuanto a la generación y validación de copias auténticas, ni se había establecido un esquema institucional de metadatos para la gestión interna del documento electrónico de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 21 y 23 del RD.

Por último, a 31 de diciembre de 2018 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.

¹⁶ 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”.

¹⁷ Sin perjuicio de ello la CAEX venía ofreciendo servicios a otras administraciones a través del Catálogo de Servicios del Ministerio, si bien limitados en 2018 a corriente de pagos de ayudas y subvenciones, corriente de pagos de contratación, familia numerosa y discapacidad.

¹⁸ 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”.

II.4. CUENTA GENERAL DE LA CAEX

La regulación del contenido de la Cuenta General, conforme a la redacción vigente en 2018 de la LH, configuraba la misma como una simple agregación de cuentas individuales, en tanto que se limitaba a determinar que la misma “se formará con las cuentas de cada una de las entidades que conforman el sector público autonómico” (artículo 141), añadiendo que las cuentas que la integren suministrarán información sobre “la situación económica, financiera y patrimonial; los resultados económico-patrimoniales del ejercicio y la ejecución y liquidación de los presupuestos del ejercicio”. Esta configuración ha sido modificada como consecuencia de la nueva redacción del artículo 138 de la LH introducida por la LAMA, según el cual la Cuenta General contendrá además de las cuentas anuales de las entidades integrantes del sector público, los estados resultantes de la consolidación de las referidas cuentas e información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y PMP a proveedores.

Pese a no ser aplicable en el ejercicio fiscalizado, la Cuenta General rendida en 2018 responde a esta nueva configuración de la Cuenta General, aportando 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 memoria¹⁹. 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 continúa en vigor el PGCP, aún no adaptado al plan marco de contabilidad pública aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril. 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.

- 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 2018, 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

¹⁹ Este contenido de los estados consolidados se corresponde con el previsto en la nueva redacción del artículo 138.1.c), si bien este último requiere la inclusión adicional del estado consolidado de cambios en patrimonio neto y de flujos de efectivo.

Autonómico (FLA) 2017". Ni en el ejercicio fiscalizado ni en el siguiente se procede a la aprobación de un nuevo plan contable adaptado al nuevo plan marco, si bien, 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 (SICCAEX) y que constituye el paso previo para la efectividad de dicha adaptación contable.

II.5.1. Contabilidad presupuestaria de la Administración General

A) PRESUPUESTOS INICIALES

El artículo 2.2 de la LP para 2018 aprueba los créditos iniciales del presupuesto de gastos de la Administración de la CAEX por un importe de 5.432.675 miles de euros (lo que supone un incremento interanual del 5 %), que se financiarán con los derechos económicos a liquidar, 4.985.104 miles de euros y, el resto, mediante operaciones de endeudamiento.

Por Decreto del Presidente 21/2017, de 30 de octubre, se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías de la Administración de la CAEX, determinando la creación de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad, que asume determinadas competencias anteriormente asignadas a la Presidencia de la Junta y las competencias en materia de deporte que tenía atribuidas la Consejería de Educación y Empleo. Esta nueva estructura orgánica ha sido la considerada por la Orden de la CHAP, de 5 de junio de 2017, por la que se dictan las normas para la elaboración de los PG de la CAEX para 2018.

Además de la consideración de la nueva estructura orgánica, las modificaciones introducidas en esta Orden respecto a la precedente se circunscriben al desglose del concepto 225 "Tributos" en dos subconceptos [dado el peso relativo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)] y la inclusión de un anexo de "plantilla de personal" para las entidades sin presupuesto limitativo.

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 resultado del análisis de ambos textos normativos se aprecian inconsistencias entre los mismos, en tanto que la Orden no se ha adecuado 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 financiación de los diferentes tipos modificaciones.

Análisis cuantitativo y cualitativo de los expedientes de modificación presupuestaria

El importe neto de las modificaciones presupuestarias tramitadas por la AG en 2018 asciende a 90.839 miles de euros, un 1,7 % sobre el presupuesto inicial, porcentaje ligeramente superior al obtenido en el ejercicio precedente, que fue de un 1,4 %. En los anexos II.1.1 y II.1.2, se recogen las modificaciones presupuestarias tramitadas durante el ejercicio fiscalizado, atendiendo a su clasificación económica y orgánica, respectivamente.

La tramitación de estas modificaciones se ha concretado en 316 expedientes cuya distribución por tipos modificativos e importe se presenta a continuación.

CUADRO Nº 7. MODIFICACIONES DE CRÉDITO POR TIPOS MODIFICATIVOS

(miles de euros)

Tipo	Ejercicio 2018	
	Nº expedientes	Importe
- C. extraordinarios y suplementos de crédito	1	835
- Ampliaciones de crédito	2	2.250
- Transferencias de crédito	258	± 152.448
- Créditos generados por ingresos	46	80.593
- Incorporaciones de remanentes de crédito	9	10.639
- Otras modificaciones (*)	N/A (**)	(3.478)
Total	316	90.839

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

(*) 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

Las generaciones de crédito suponen el 88,7 % del total de modificaciones netas, entre las que destacan por su cuantía dos expedientes con importes respectivos de 27.000 y 33.630 miles de euros, destinados en su totalidad a la financiación extraordinaria del SES. Ambos expedientes son financiados mediante deuda con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) tramitada a través del mecanismo FLA del 2018, para hacer frente a la cobertura de acreedores por operaciones pendientes de imputar a presupuesto generados en ejercicios precedentes, en concepto de gasto farmacéutico hospitalario y en material sanitario.

La inadecuada previsión inicial de los créditos previstos para 2018, en determinadas partidas de gasto, se pone manifiesto en la tramitación de las siguientes modificaciones presupuestarias, que evidencian la insuficiente dotación presupuestaria de los mismos:

– La sistemática deficiencia en la dotación presupuestaria del SES ha motivado la modificación al alza de la transferencia global a la entidad en 92.876 miles de euros, de los que 60.630 miles de euros corresponden a los expedientes de generación de crédito, previamente citados, a los que debieron sumarse 32.246 miles de euros, que fueron dotados mediante transferencias de crédito.

– Como en ejercicios precedentes, vuelven a tramitarse transferencias de crédito para financiar los conciertos educativos, ascendiendo en 2018 a 2.199 miles de euros, que se detraen de recursos inicialmente destinados al SEXPE para formación para el empleo, tras dotar créditos iniciales por importes inferiores a la ejecución del ejercicio precedente.

– Por otra parte, la tramitación de numerosos expedientes de transferencias de crédito supone el traspaso de créditos de operaciones de capital a créditos de operaciones corrientes. Pese a que la tramitación de estas transferencias no estaba permitida conforme al artículo 69.1.c) de la LH, esta limitación se viene excepcionando de forma sistemática por las sucesivas LP, desde 2009

para el SES y desde 2010 para la AGE y vuelve a ser incluida en el artículo 9 de la LP para 2018. Esta práctica motiva que en 2018 el saldo neto de las transferencias de crédito con cargo a los capítulos 6 "Inversiones reales" y 7 "Transferencias de capital", ascienda a un importe negativo de 52.989 miles de euros e incida 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 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 cuantificadas.

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. En el siguiente estado se desglosan las fuentes de financiación de los distintos tipos modificativos, en función del origen de los correspondientes recursos.

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	2.641	9.706	12.347
- Otros recursos propios	0	0	860	0	860
- Endeudamiento	0	0	62.910	0	62.910
- Aportaciones públicas	0	0	13.867	845	14.712
- Aportaciones privadas	0	0	10	0	10
- Bajas por anulación	0	0	305	88	393
- Fondo de contingencia	835	2.250	0	0	3.085
Total	835	2.250	80.593	10.639	94.317

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

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 financieras. Tanto en el ejercicio fiscalizado, como en los precedentes, se ha optado por dotar un importe fijo de 5.000 miles de euros en concepto del fondo de contingencia, inferior al límite previsto en el citado artículo pero suficiente, como pone de manifiesto la existencia de remanentes de crédito por este concepto en 2018 por 1.915 miles de euros.

Como en ejercicios precedentes, la AG no disponía en 2018 de un sistema de seguimiento de los gastos con financiación afectada que permitiera cuantificar las desviaciones de financiación y el importe del remanente de tesorería afectado. Esta ausencia motiva que la memoria de la AG no incluyera el preceptivo desglose de los remanentes de crédito afectados. Aunque el remanente de

tesorería obtenido en 2017 fue negativo, por importe de 52.775 miles de euros, se ha utilizado este recurso para la financiación de modificaciones presupuestarias por importe de 12.347 miles de euros, dando lugar finalmente a gastos financiados con remanente por un importe conjunto de 11.589 miles de euros. Si bien en los expedientes se acredita el carácter afectado de estos recursos, debe considerarse que la financiación de gastos con remanente de tesorería produce déficit (incrementa la necesidad de financiación de la AG). Asimismo, la utilización de este recurso como fuente de financiación de generaciones de crédito (2.641 miles de euros en 2018) si bien está permitida por el artículo 70.3 de la LH, debe tener carácter excepcional, dando prioridad a la baja en otros créditos y limitándose a los casos de cofinanciación.

De la financiación con mayores ingresos, un 88 % procedía de compromisos de ingresos, los cuales son certificados de forma individualizada en los respectivos expedientes de modificación presupuestaria. No obstante, a 31 de diciembre de 2018 no se había implantado el módulo de compromisos de ingresos previsto por la Orden de la Consejería de Economía, Industria y Comercio, de 21 de diciembre de 1999, por la que se aprueba el PGCP, que permita el seguimiento de estos compromisos y evite la utilización de estos recursos para la financiación de otros gastos.

Acuerdos de no disponibilidad

La Secretaría de Estado de Hacienda requirió a la CA para que adoptara medidas cautelares para eliminar riesgos y cumplir así con los compromisos de estabilidad presupuestaria del ejercicio fiscalizado, basándose en los datos a disposición del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) y en el Informe 37/2018 de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal que preveían un elevado riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad.

Atendiendo a dicho requerimiento, el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 18 de diciembre de 2018 declara la no disponibilidad de crédito por un importe conjunto de 22.898 miles de euros, en aplicación de lo previsto por el artículo 94.1 de la LH. Los créditos afectados corresponden a gastos de capital de los siguientes programas gestionados por la Consejería de Economía e Infraestructuras: 331B "Investigación, desarrollo tecnológico e innovación", 8.622 miles de euros, 353 B "Infraestructuras de carreteras", 5.683 miles de euros y 333 A "Energía renovable y eficiencia energética", 5.108 miles de euros.

Adicionalmente, mediante sucesivas resoluciones dictadas por la CHAP se acordó la no disponibilidad de créditos destinados a entidades que contaban con las suficientes disponibilidades líquidas, de acuerdo con lo previsto por el artículo 94.2.b) de la LH. El desglose de estos acuerdos, que suman un total de 9.707 miles de euros, se expone en el subepígrafe II.5.5.B) del presente Informe.

C) EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Los anexos II.1-3 y II.1-4 resumen la liquidación del presupuesto de gastos de la AG en 2018, según su clasificación económica a nivel de capítulos y su estructura orgánica por secciones, respectivamente.

Los principales indicadores de la ejecución del presupuesto de gastos, por capítulos presupuestarios, se resumen en el siguiente estado.

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 2017-2018 (%)
1.Gastos de personal	1.130.312	1.120.728	9.584	99,2	1.115.586	99,5	22,5	2,7
2.Gastos corrientes en bienes y servicios	252.187	213.844	38.343	84,8	169.948	79,5	4,3	(4,3)
3.Gastos financieros	64.954	64.871	83	99,9	64.074	98,8	1,3	(3,5)
4.Transferencias corrientes	3.214.602	2.992.671	221.931	93,1	2.847.570	95,2	60,0	4,2
5.Fondo de Contingencia	1.915	0	1.915	0	0	N/A (*)	N/A (*)	N/A (*)
6.Inversiones reales	254.600	118.331	136.269	46,5	90.209	76,2	2,4	(0,1)
7.Transferencias de capital	285.520	161.239	124.281	56,5	132.685	82,3	3,2	13,5
8.Activos financieros	2.190	2.190	0	100,0	0	0,0	0,0	(2,8)
9.Pasivos financieros	317.234	317.000	234	99,9	317.000	100,0	6,3	30,7
Total	5.523.514	4.990.874	532.640	90,4	4.737.072	94,9	100,0	4,9

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

(*) N/A: No aplicable

En términos interanuales, las ORN de la AG se incrementaron en 2018 en un 4,9 %, hasta alcanzar los 4.737.072 miles de euros, como consecuencia del aumento de los créditos finales en un 5,3 %, que compensa una leve reducción del grado de ejecución. En términos absolutos, los capítulos 7 “Transferencias corrientes” y 9 “Pasivos financieros”, con aumentos respectivos de 121.476 y 74.447 miles de euros, concentran el mayor incremento en las obligaciones reconocidas. Especialmente significativo es el porcentaje de incremento de este último, un 30,7 %, si bien el menor coste financiero de la deuda viva, ha permitido reducir los gastos financieros por intereses en un 3,5 %.

Los capítulos 6 “Inversiones reales” y 7 “Transferencias de capital” presentan los menores grados de ejecución del presupuesto, un 46,5 % y un 56,5 %, respectivamente. Las operaciones de capital presentan un peso relativo de tan solo un 5,6 % sobre el total de obligaciones reconocidas, con una significativa reducción en los últimos ejercicios, en tanto que en 2015 este porcentaje se situaba en el 9,3 %. Formando parte de estos capítulos, los artículos 60 “Inversión nueva destinada al uso general” (destacando la nula ejecución del superproyecto Plataforma Logística del Suroeste Europeo en Badajoz, con una dotación de 7.000 miles de euros) y 77 “Transferencias de capital a empresas” son los que presentan mayores desviaciones en términos absolutos, 40.606 miles de euros y 65.007 miles de euros, respectivamente.

En cualquier caso, el análisis por naturaleza de la ejecución del presupuesto está condicionado por el peso relativo de la financiación del SES que absorbe un importe de 1.632.275 miles de euros, en concepto de transferencias globales con cargo al capítulo 4, lo que supone un 32,7 % del total de obligaciones 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 11,3 % sobre el total de la AG, conforme se desarrolla en el epígrafe II.5.5 del presente Informe.

Se expone a continuación, la evolución interanual de los programas presupuestarios que concentran el mayor importe a nivel de obligaciones reconocidas, incluyendo los dos ejercicios precedentes al fiscalizado.

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

(miles de euros)

Programa		2016	2017	2018
800 X	Transferencias entre subsectores	1.844.805	1.605.060	1.708.599
313 A	Regulación de producciones	567.282	562.840	553.628
222 B	Educación secundaria y formación profesional	371.492	378.243	389.441
222 A	Educación infantil y primaria	347.364	349.582	362.441
232 A	Atención a la dependencia	292.727	294.503	303.761
242 A	Fomento y calidad en el empleo	125.445	146.984	144.454
121 A	Amortización y gastos financieros del endeudamiento público	376.508	309.475	380.725

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

De entre los mismos, los programas que presentan una reducción de obligaciones en 2018 son "Regulación de producciones" y "Fomento y Calidad en el Empleo". La evolución del programa 800 X "Transferencia entre subsectores" es directamente proporcional a la evolución de transferencias al SES, que se incrementan en 2018, según se desarrolla en el subepígrafe II.8.5.B) del presente informe. Entre los restantes destaca la evolución de la carga financiera (amortización e intereses) de la deuda viva que aumenta en un 23 %.

Del análisis de la correcta imputación temporal de las obligaciones reconocidas al ejercicio 2018 se deducen las siguientes incidencias:

- La evolución durante el ejercicio de los acreedores por operaciones pendientes de imputar a presupuesto, pone de manifiesto un impacto neto de infravaloración de las obligaciones imputadas en ejercicio fiscalizado, con el siguiente desglose.

CUADRO Nº 11. INCIDENCIA DE ACREEDORES PENDIENTES DE IMPUTAR SOBRE OBLIGACIONES EN 2018

(miles de euros)

Subcuentas de la 409	Gastos devengados en 2018 no imputados a presupuesto	ORN en 2018 correspondientes a gastos de ejercicios anteriores	ORN por exceso/(defecto) en 2018
Obligaciones pendientes de pago procedentes de ejercicios anteriores.	0	15.431	15.431
Obligaciones pendientes de pago generadas en el ejercicio 2018.	32.295	0	(32.295)
Total	32.295	15.431	(16.864)

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

Este gasto debió haber sido objeto de imputación presupuestaria en los ejercicios de realización de la prestación del servicio, en los que debió dictarse el acto de reconocimiento de la obligación de acuerdo con lo previsto en el artículo 47.b de la LH y con los principios del devengo y de imputación de la transacción que rigen la contabilidad pública, así como con el principio de especialidad temporal de los créditos presupuestarios²⁰.

En relación a los gastos a que se refiere el artículo 148.1 de la LH, el artículo 12.4 de la LP para 2018 dispone “cuando se trate de gastos 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 3.005,06 euros, sin perjuicio de las responsabilidades a que, en su caso, hubiere lugar”. A este respecto, en el ejercicio fiscalizado se ha acreditado la autorización por Consejo de Gobierno de gastos por un importe conjunto de 142 miles de euros correspondientes a tres expedientes que cuentan con informe favorable de la Abogacía y de la IGCA, salvo uno de ellos por importe de 45 miles de euros, con informe desfavorable de la Abogacía. Finalmente, de un cuarto expediente no se acredita la existencia de Acuerdo del Consejo de Gobierno autorizando el gasto derivado de recibos del IBI que suman un importe conjunto de 69 miles de euros correspondientes al periodo 2011-2016, que no se abonaron en los respectivos ejercicios presupuestarios por no haberse podido verificar la titularidad de los mismos.

²⁰ En relación con lo alegado, la cuenta 409 debe recoger según la definición de la misma prevista por el PGCP “obligaciones derivadas de gastos realizados por bienes y servicios recibidos para los que no se ha producido su aplicación a presupuestos siendo procedente la misma”. Asimismo, los gastos devengados objeto de periodificación deberían recogerse en la cuenta 411 “Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios”. En cualquier caso, el saldo final de la cuenta 409 recoge importes que debieron haber sido objeto de imputación en el ejercicio de devengo, como se desglosará en el subepígrafe “Acreedores presupuestarios” del presente informe.

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.

El desglose, agrupado por capítulos, de las desviaciones 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, se presenta a continuación.

CUADRO Nº 12. PRESUPUESTO DE INGRESOS. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO

(miles de euros)

Capítulos	Previsiones finales (A)	Derechos reconocidos		Desviación (B) – (A)	Grado de Ejecución (%)	Cobros		Grado de Cumplimiento (%)	Variación derechos ejercicio anterior (%)
		(B)	Peso relativo (%)			Importe	Peso relativo (%)		
1. Impuestos directos	729.502	720.472	14	(9.030)	99	713.762	14	99	(5)
2. Impuestos indirectos	1.226.002	1.255.047	24	29.045	102	1.253.418	25	100	6
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	113.888	109.901	2	(3.987)	96	109.900	2	100	3
4. Transferencias corrientes	2.409.898	2.223.066	43	(186.832)	92	2.171.280	44	98	3
5. Ingresos patrimoniales	10.741	11.412	0	671	106	10.404	0	91	(4)
6. Enajenación de inversiones reales	2.272	1.001	0	(1.271)	44	1.001	0	100	(62)
7. Transferencias de capital	507.673	254.911	5	(252.762)	50	187.528	4	74	72
8. Activos financieros	13.056	1.858	1	(11.198)	14	1.858	0	100	9
9. Pasivos financieros	510.482	558.823	11	48.341	109	556.469	11	100	0
Total	5.523.514	5.136.491	100	(387.023)	93	5.005.620	100	97	4

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

Aunque el grado de ejecución de los derechos reconocidos se redujo del 94 % en 2017 al 93 % en 2018, el incremento de las previsiones iniciales en un 5 %, ha posibilitado el aumento interanual de los derechos reconocidos en un 4 %, hasta alcanzar los 5.136.491 miles de euros. En términos absolutos, el mayor incremento frente al ejercicio precedente se produjo en los derechos reconocidos del capítulo 7 "Transferencias de capital", 107.063 miles de euros, sustentado en el aumento de las transferencias de fondos europeos, y ello pese a que presenta un grado de ejecución del 50 %, lo que supone la mayor desviación frente a las previsiones, 252.762 miles de euros.

La recaudación neta de derechos del ejercicio corriente alcanzó los 5.005.620 miles de euros, lo que supone un grado de cumplimiento del 97 %, un punto porcentual inferior al obtenido en 2017. Sin embargo, este porcentaje no resulta significativo, dado el sistema de contraído por recaudado aplicado en el registro contable de determinados recursos, que elude la contabilización de determinados derechos que se encuentran pendientes de cobro.

Se han detectado las siguientes incidencias, en relación con la adecuada imputación de derechos presupuestarios al ejercicio fiscalizado:

- Como consecuencia de la inadecuada imputación temporal de derechos cuya recaudación tuvo lugar en ejercicios precedentes siendo objeto de imputación presupuestaria en el ejercicio corriente, los derechos reconocidos en 2018 están sobrevalorados en 264 miles de euros, de los que 187 miles de euros se imputaron al capítulo 7 “Transferencias de capital” con cargo al concepto extrapresupuestario “Ingresos para generación de crédito” y 77 miles de euros se imputaron por exceso a los capítulos 1 a 3 del Presupuesto con cargo a los conceptos “Ingresos de la Unión Europea (UE) pendientes de aplicación” e “Ingresos procedentes de recaudación ejecutiva”.
- En sentido contrario, en 2018 debieron imputarse 11 miles de euros (en los capítulos 2 y 5 del presupuesto) que figuraban pendientes de imputación a 31 de diciembre en los conceptos extrapresupuestarios “Incompetencia de tributos cedidos” y “Recaudación voluntaria de Diputaciones”, procediéndose finalmente a su aplicación en 2019.
- La ausencia de registro contable de la anulación de las deudas aplazadas o fraccionadas determina que las mismas permanezcan registradas hasta su vencimiento, contraviniendo el criterio previsto para las mismas en el PGCP. Las deudas aplazadas y/o fraccionadas que permanecían pendientes de cobro al cierre de 2018 y que deberían haber sido anuladas, ascendían a 5.103 miles de euros. Por el contrario, no se había producido el reconocimiento de derechos por la cuantía de las deudas aplazadas y fraccionadas en ejercicios anteriores cuya recaudación se produjo en el período fiscalizado, 9.802 miles de euros. El efecto neto de estas operaciones sobre los derechos reconocidos, hubiera supuesto el incremento de los mismos en diversos conceptos, especialmente de naturaleza tributaria, por importe de 4.699 miles de euros
- Los recursos relacionados con la gestión del patrimonio inmobiliario (alquileres, acceso diferido a la propiedad y compraventa de viviendas públicas), no son objeto de imputación presupuestaria hasta la efectiva recaudación de los mismos. Esta práctica motiva que en 2018, los derechos reconocidos por estos conceptos se encuentren infravalorados, al menos, en 1.931 miles de euros.
- Como en ejercicios precedentes, el criterio de reconocimiento de derechos seguido por los Servicios Centrales de Mérida en el registro de los ingresos tributarios, 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. Se ha procedido al análisis de los expedientes de derechos anulados o fallidos en 2019, resultando que al menos un importe de 1.050 miles de euros, corresponden a derechos que debieron ser imputados al presupuesto de 2018. Adicionalmente se identifican otros 12.847 miles de euros que procedían de ejercicios anteriores al fiscalizado, con el consiguiente efecto sobre la cifra de deudores presupuestarios registrada. No obstante, el efecto neto sobre el remanente se vería compensado, en tanto que dichos deudores fueron anulados o cancelados en 2019, por lo que no constituían recursos a corto plazo a computar en el mismo, debiendo estar en su mayor parte provisionados.
- El registro contable de los reintegros de subvenciones por el sistema de contraído por recaudado motiva que no figuren contabilizados deudores por reintegros que, conforme a la Base de Datos de Subvenciones de la CAEX (BSCAEX), ascendían al cierre del ejercicio a 795 miles de euros. Tampoco se registran los correspondientes a reintegros de transferencias, subvenciones o encargos de gestión a las entidades integrantes del sector público, respecto a los que no existen registros completos que permitan su cuantificación al cierre del ejercicio.

Estructura de financiación

El sistema de financiación vigente para las CCAA en 2018 es el aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 15 de julio de 2009 e 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	2017	2018	% s/ Total 2017	% s/ Total 2018
A. Recursos del Sistema de Financiación	3.197.112	3.262.271	64,89	63,51
A.1 Recursos del Sistema Ley 22/2009 (Anticipos)	3.057.340	3.135.714	62,05	61,05
– Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	629.759	574.115	12,78	11,18
– Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	682.660	732.146	13,86	14,25
– Impuestos Especiales	381.290	391.549	7,74	7,62
– Tributos cedidos (Juego, Transmisiones Patrimoniales y Sucesiones y Donaciones)	167.656	180.967	3,40	3,52
– Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales	779.504	821.243	15,82	15,99
– Fondo de Suficiencia Global	416.471	435.694	8,45	8,48
A.2 Recursos del Sistema (Compensaciones)	139.772	126.557	2,84	2,46
– Liquidación Definitiva Sistema Financiación Ley 22/2009				
. Liquidación ejercicio 2016	139.772	126.557	2,84	2,46
B. Otros recursos recibidos de la AGE	(31.840)	(37.754)	(0,65)	(0,74)
– Otros recursos procedentes de la AGE	(31.840)	(37.754)	(0,65)	(0,74)
C. FCI	31.801	18.265	0,65	0,36
– FCI y Fondo Complementario	31.801	18.264	0,65	0,36
D. Fondos UE	720.866	834.526	14,63	16,25
– Fondos Estructurales	134.024	270.344	2,72	5,26
– Fondo de Cohesión	631	0	0,01	0,00
– Política Agraria Común	556.152	549.899	11,29	10,71
– Otros recursos	30.059	14.283	0,61	0,28
E. Subvenciones y Convenios	255.881	281.479	5,19	5,48
– Subvenciones gestionadas y Convenios suscritos con Admones. Públicas y privados	255.881	281.480	5,19	5,48
F. Tributos y otros recursos generados por la CA	194.143	218.881	3,94	4,26
– Tributos propios	112.775	138.089	2,29	2,69
– Prestación de servicios	41.479	44.419	0,84	0,86
– Ingresos patrimoniales	11.905	11.412	0,24	0,22
– Otros recursos	27.984	24.961	0,57	0,49
G. Endeudamiento Financiero	559.047	558.823	11,35	10,88
– Recursos por operaciones de pasivos financieros	559.047	558.823	11,35	10,88
Total	4.927.010	5.136.491	100,00	100,00

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

El incremento interanual de los fondos recibidos de la UE, un 15,8 %, ha determinado la reducción del peso relativo de los recursos procedentes del sistema de financiación hasta el 63,5 %. No obstante, destaca el peso relativo de los mecanismos de solidaridad previstos por el sistema para compensar la capacidad de generar recursos en la propia CAEX, en tanto 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 1.256.937 miles de euros (un 24,5 % del total de los recursos del ejercicio), a los que se añaden 18.265 miles en concepto de FCI.

Por otra parte, se mantiene la tendencia de reducción del peso de los derechos reconocidos por endeudamiento financiero que, si bien moderada en 2018, supone un importante esfuerzo a largo plazo, considerando que se ha pasado de los 836.920 miles de euros en 2014 (un 18 % del total), a los 558.823 miles de euros (un 10,9 %) en 2018. No obstante, esta reducción debe ser matizada, en tanto que se debe, principalmente, a la refinanciación de la deuda a través de los sucesivos fondos de liquidez autonómicos, posibilitando trasladar su vencimiento a ejercicios posteriores.

Por Decreto Legislativo 1/2018, de 10 de abril, se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales de CAEX, en materia de tributos cedidos por el Estado, cumpliendo el plazo prorrogado de seis meses para su aprobación otorgado por la DF tercera de la LP para 2018.

Atendiendo específicamente a los recursos generados por la propia CAEX y más concretamente a los tributos propios, la evolución de su ejecución presupuestaria en relación con el ejercicio precedente, se presenta a continuación.

CUADRO Nº 14. TRIBUTOS PROPIOS (2017-2018)

(miles de euros)

Ejercicio	Liquidación presupuestaria	Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos	Impuesto sobre Instalaciones que Incidan sobre el Medio Ambiente	Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas (*)	Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito	Impuesto sobre eliminación de residuos en vertedero	Canon de saneamiento	Total
2017	DRN	4.929	70.191	12	0	3.770	16.062	94.964
	Recaudación neta	4.929	70.191	12	0	3.770	16.062	94.964
2018	DRN	4.955	98.327	0	0	4.319	12.575	120.176
	Recaudación neta	4.955	98.327	0	0	4.319	12.575	120.176

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

(*) Este impuesto fue suprimido en virtud del artículo 43 de la Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la CAEX; no obstante, siguieron generándose reconocimiento de derechos por cobros en apremio y por el levantamiento de suspensiones por los tribunales.

Pese a la pluralidad de figuras impositivas el impacto recaudatorio recae, fundamentalmente, en el Impuesto sobre Instalaciones que Incidan sobre el Medio Ambiente, cuya recaudación se incrementó en 2018 en un 40 %, como consecuencia de la inexistencia de anulaciones de derechos en este concepto, frente al elevado volumen de devoluciones de cuotas ingresadas en ejercicios precedentes, en aplicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/2015, de 16 de febrero. Asimismo, el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante sentencia de 31 de octubre de 2018 resuelve que este impuesto es compatible, a los efectos del artículo 6.3 de la LOFCA, con el Impuesto sobre Actividades Económicas. Se desestima, en consecuencia, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura sobre los artículos 13 a) referido al hecho imponible; 17 y 19.2 que recogen la base imponible y la cuota tributaria, respectivamente, del Texto refundido de las disposiciones legales de la CAEX en materia de tributos propios, aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre.

Respecto al Impuesto sobre Depósitos en entidades de crédito, 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 citado Impuesto y la consecuente disminución de sus ingresos, como resultado de la creación de un nuevo impuesto sobre depósitos en entidades de crédito de ámbito estatal, que imposibilitaría a la CAEX para gravar el mismo hecho imponible. La compensación correspondiente a 2017, 35.420 miles de euros, se ingresa dentro del plazo previsto (19 de junio de 2018), en el concepto presupuestario 409 "Otras transferencias corrientes del Estado".

E) RESULTADO PRESUPUESTARIO Y SALDO PRESUPUESTARIO

El resultado presupuestario obtenido por la AG en 2018, conforme figura en la Cuenta General rendida se presenta desglosado en el anexo II.1-6.

Desde el ejercicio 2008 la AG viene obteniendo resultados presupuestarios negativos, de forma continuada, si bien el obtenido en el ejercicio fiscalizado es el más reducido de los últimos cuatro ejercicios, posibilitando la obtención de un saldo presupuestario positivo, pese a la contención de la variación de pasivos financieros, como puede observarse en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 15. RESULTADO PRESUPUESTARIO Y SALDO PRESUPUESTARIO (2014-2018)

(miles de euros)

Magnitudes	2015	2016	2017	2018
Resultado presupuestario	(404.316)	(548.672)	(148.318)	(96.206)
Variación neta de pasivos financieros	481.489	474.132	316.494	241.823
Saldo presupuestario	77.173	(74.540)	168.176	145.617

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

Las salvedades puestas de manifiesto en el presente Informe, inciden en el cálculo del resultado y saldo presupuestario del ejercicio, en las siguientes cuantías.

CUADRO Nº 16. MODIFICACIONES DEL 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 2018.	II.5.1.C	(16.864)
Efecto neto de la incorrecta imputación temporal de partidas pendientes de aplicación	II.5.1.1.D	(253)
Derechos no reconocidos en 2018 anulados o fallidos el ejercicio siguiente	II.5.1.1.D	1.050
Derechos infravalorados por deudas aplazadas o fraccionadas.	II.5.1.1.D	4.699
Derechos en concepto de explotación del patrimonio inmobiliario no reconocidos.	II.5.1.1.D	1.931
Derechos derivados de reintegros reconocidos en 2018 y no recaudados.	II.5.1.1.D	795
Total modificaciones en saldo presupuestario		(8.642)

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

Como en ejercicios precedentes, la ausencia de implantación de un sistema de seguimiento de gastos con financiación afectada impide realizar los ajustes al saldo presupuestario derivado de las desviaciones de financiación de los mencionados gastos. En consecuencia, si bien puede cuantificarse el ajuste derivado de los gastos financiados con remanente de tesorería, que ascendieron a 11.875 miles de euros, la imposibilidad de evaluar el impacto de las desviaciones, impide acreditar la fiabilidad del superávit de financiación contabilizado que asciende a 157.206 miles de euros.

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

En el anexo II.2-0.1 se reflejan resumidas las agrupaciones del balance de la AG, de acuerdo con los datos que constan en la cuenta anual rendida. A continuación, se presenta la evolución interanual y el peso relativo de las mencionadas agrupaciones.

CUADRO Nº 17. BALANCE. EVOLUCIÓN INTERANUAL

(miles de euros)

	2017	Peso relativo (%)	2018	Peso relativo (%)	Variación interanual (%)
Inmovilizado	2.749.623	87	2.706.134	84,9	(1,6)
Activo circulante	409.412	13	481.664	15,1	17,6
Total activo	3.159.035	100	3.187.798	100	0,9
Fondos propios	(2.254.322)	(71,4)	(2.398.959)	(75,3)	(6,4)
Acreeedores a largo plazo	4.588.018	145,3	4.646.325	145,8	1,3
Acreeedores a corto plazo	806.908	25,5	940.432	29,5	16,5
Provisiones riesgos corto plazo	18.431	0,6	0	0	(100)
Total pasivo	3.159.035	100	3.187.798	100	0,9

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

La contención de la inversión, el sistema de registro del patrimonio entregado al uso general, el incremento continuado del endeudamiento y las pérdidas obtenidas determinan el elevado importe de los fondos propios negativos. Como consecuencia, la ratio de garantía financiera (activo total/pasivo total) tan solo alcanza un 57 %.

Por otra parte, el incremento del pasivo circulante es más que proporcional que el del activo circulante, lo que determina que el fondo de maniobra negativo se incremente en 61.272 miles de euros, hasta alcanzar un importe negativo de 458.768 miles de euros, con el consiguiente efecto sobre la solvencia a corto plazo de la AG, si bien el peso relativo de los activos líquidos sobre el total circulante alcanza el 34 %, cuatro puntos porcentuales superior al ejercicio anterior.

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 mantiene en 2018 la senda continuada de reducción de su importe experimentada en los ejercicios precedentes, en tanto que el efecto conjunto de la

dotación de amortizaciones y las entregas al uso general, superan a las inversiones activadas en los sucesivos ejercicios, lo que es consecuente con el escaso peso relativo del capítulo 6 "Inversiones reales", sobre los presupuestos de la AG.

Por lo que se refiere al registro contable de los bienes integrantes del inmovilizado no financiero, en 2018 persisten las mismas deficiencias que se reiteran en Informes de fiscalización de la CAEX precedentes, 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, en tanto que a efectos de amortización se consideran adquiridos al 31 de diciembre. Siguiendo este criterio en el ejercicio fiscalizado se dotaron 82.188 miles de euros en concepto de amortización del inmovilizado material y 3.088 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.
- 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, en tanto que se contabiliza 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 de resultado económico patrimonial.

Inversiones financieras permanentes

Las inversiones financieras permanentes contabilizadas por la AG presentan un saldo a 31 de diciembre de 2018 de 232.624 miles de euros, lo que implica una reducción interanual del 5,2 %. La composición de las correspondientes partidas del balance a dicha fecha, atendiendo a la naturaleza de estas inversiones y sus correcciones valorativas, se muestra a continuación.

CUADRO Nº 18. INVERSIONES FINANCIERAS PERMANENTES DE LA AG

(miles de euros)

Partidas de balance	2018
Cartera de valores a largo plazo	257.879
Otras inversiones y créditos a largo plazo	29.316
Provisiones	(54.571)
Total	232.624

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

– Cartera de valores a largo plazo

En esta partida se recogen tanto las inversiones en el capital de sociedades mercantiles, 237.938 miles de euros, y en fondos carentes de personalidad jurídica, 17.001 miles de euros, como los importes activados en dotaciones fundacionales y participación en consorcios públicos, 1.067 miles de euros y 1.873 miles de euros, respectivamente.

Los únicos movimientos reflejados en las correspondientes cuentas en 2018, corresponden a la baja en la participación contabilizada por importe de 1.803 miles de euros, en PAEXPO (como consecuencia de la liquidación y extinción de esta sociedad inscrita en Registro Mercantil el 16 de abril de 2018) y al deterioro por importe de 284 miles de euros de la participación en el fondo sin personalidad jurídica Jeremie Extremadura 2, para adecuar el importe de la participación al patrimonio neto de este fondo a fin de ejercicio.

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. La Junta de Extremadura, como socio único de la Sociedad Extremadura AVANTE, SL, participó íntegramente durante el ejercicio fiscalizado en la ampliación de capital de esta última mediante la realización de una aportación no dineraria por importe de 4.546 miles de euros. Este aumento de capital no ha tenido reflejo en la contabilidad de la AG, por lo que tanto en el apartado D.8.1. Inversiones financieras en capital de su memoria, como en el saldo de la cuenta 250.0 "Inversiones financieras permanentes en capital" estas inversiones están infravaloradas en dicho importe.

Por lo que se refiere al registro contable de las “Inversiones financieras permanentes en dotación fundacional”, se han detectado las siguientes incidencias:

- Tanto en la cuenta correspondiente como en la información de la memoria estas participaciones están sobrevaloradas al término del ejercicio fiscalizado en 20 miles de euros, al seguir registrando la correspondiente a Fundación Rafael Ortega Porras, pese a que esta fundación quedó extinguida al cierre de 2018 (en la propia memoria se da cuenta de esta circunstancia).
- Por otra parte, tanto en balance como en la información de la memoria, la participación en Academia Europea e Iberoamericana de Yuste continúa infravalorada en 29 miles de euros al no haber actualizado correctamente la nueva participación tras la fusión realizada el ejercicio precedente.
- Independientemente de lo expuesto, 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 realizado²¹.

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 del Consorcio FEVAL-Institución Ferial de Extremadura (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.

La dotación de la provisión de la cartera de valores (inversiones financieras en capital) ascendió en 2018 a 12.929 miles de euros y, como en ejercicios anteriores, provisionaba fundamentalmente los deterioros y pérdidas por enajenaciones de los instrumentos financieros de Extremadura AVANTE, S.L. En cuanto a la provisión de la participación en la dotación de las fundaciones, se produjo en el ejercicio un exceso por importe de 2 miles de euros, en el importe provisionado correspondiente a las fundaciones Academia Europea e Iberoamericana de Yuste y Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura. El análisis de los patrimonios netos para la dotación o aplicación de provisiones presenta un desfase temporal de un ejercicio, al realizarse sobre los estados financieros de ejercicios ya aprobados.

– 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 2018 cabe señalar:

- Los únicos préstamos con saldo a fin de ejercicio son los reflejados en la subcuenta “Préstamos a entidades del sector público autonómico”, por importe de 29.316 miles de euros. En 2018 esta subcuenta registró los préstamos derivados de los convenios de colaboración entre la Junta de Extremadura con el Consorcio FEVAL y la Sociedad Fomento Extremeño de Infraestructuras Industriales, S.A. (FEISA) por importes respectivos de 557 y 1.632 miles de euros, como consecuencia de la adhesión de ambas entidades al mecanismo FLA, ambos importes pendientes de pago al cierre del ejercicio. Se ha verificado la concordancia entre el importe de los créditos registrados en el apartado D.8.3 de la memoria de la AG, “Otros activos financieros” y el de las correlativas deudas registradas en las cuentas anuales de las entidades públicas deudoras. Tan solo se detecta una diferencia respecto al crédito concedido a la Fundación Orquesta de

²¹ Como la propia alegación indica, para el análisis del destino final de los bienes y derechos en caso de liquidación como criterio de activación, debe acudirse con carácter previo al negocio jurídico fundacional o a sus estatutos y, solo en su defecto, corresponde al Patronato o Protectorado decidir sobre dicho destino.

Extremadura, en tanto que la memoria de la AG registró un saldo final global inferior en 16 miles de euros, por contabilizar por error un exceso en las amortizaciones, diferencia que se ajusta en 2019, conforme se expone en el propio apartado de la memoria.

- 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, 678 miles de euros en 2018, 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.

B) DEUDORES

Deudores presupuestarios

En el anexo II.2-1²² se resumen el estado de la situación y los movimientos de los deudores presupuestarios durante 2018, incluyendo tanto los procedentes de la ejecución del ejercicio corriente como los originados en ejercicios anteriores. El saldo de los derechos pendientes de cobro aumentó un 3,7 %, hasta alcanzar los 281.792 miles de euros al cierre del ejercicio fiscalizado. Este incremento se concentra en los deudores procedentes de la ejecución del ejercicio corriente, conforme ha sido analizado en el subepígrafe II.5.1.D de este Informe. Por el contrario, el saldo final de los deudores procedentes de ejercicios cerrados se mantiene estable, experimentando una leve reducción del 0,4 %, si bien significativamente superior al mantenido en el cuatrienio previo a 2016 como puede contemplarse en el siguiente cuadro.

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 31-12-13	A 31-12-14	A 31-12-15	A 31-12-16	A 31-12-17	A 31-12-18
Operaciones corrientes	59.430	67.605	61.974	57.741	106.053	129.332
Operaciones de capital	40.408	40.335	40.335	40.335	45.411	21.589
Operaciones financieras	0	0	0	0	0	0
Total	99.838	107.940	102.309	98.076	151.464	150.921

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

El principal incremento de estos últimos en 2018 se produjo en las transferencias corrientes de la UE, 19.974 miles de euros, quedando compensado con la disminución de las transferencias de capital en concepto de Fondos Estructurales, 23.822 miles de euros, si bien la evolución de estas últimas responde fundamentalmente a rectificaciones de saldo entrante y no a su recaudación. Pese a ello, la recaudación de los deudores procedentes de ejercicios cerrados alcanzó el 28 %

²² Para la confección del anexo se incluyen como "aumentos" los derechos reconocidos de ejercicio corriente, así como las rectificaciones positivas de saldos. La columna "disminuciones" recoge los derechos anulados, las rectificaciones negativas de saldos y las cancelaciones de derechos que han sido registradas en la contabilidad presupuestaria.

del saldo pendiente de cobro a 1 de enero, 76.267 miles de euros, frente al 15 % alcanzado el ejercicio precedente.

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, pues los Servicios Centrales de Mérida y las 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 (distinguiendo la anulación de liquidaciones de los aplazamientos o fraccionamiento de las deudas, aunque concretan las devoluciones), ni para las cancelaciones (por prescripción del derecho, por haberse producido un cobro en especie, insolvencias o por otras causas). Respecto a estas últimas, en la memoria de 2018 sí se incluye una columna de "Insolvencias" de presupuestos cerrados, recogiendo un importe de 741 miles de euros, correspondientes a los capítulos tributarios y, como "Otras causas", 330 miles en el concepto "Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas", que fueron regularizados tras certificar la DG de Tributos la existencia de doce liquidaciones de este impuesto que ya habían sido recaudadas en 2005.

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:

- La práctica contable de mantener reconocidas las deudas aplazadas y/o fraccionadas hasta su vencimiento supuso en 2018 la sobrevaloración de los deudores presupuestarios al cierre en 5.103 miles de euros, que debieron haber sido objeto de anulación.
- Formando parte de los recursos que se contabilizan indebidamente por el sistema de contraído por recaudado, se encuentran diversos conceptos relacionados con la gestión del patrimonio inmobiliario, siendo el más significativo por volumen de recursos el que se refiere a alquiler de viviendas. 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 40.717 miles de euros, de los que 37.279 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.

– Se produce también la infravaloración de los deudores presupuestarios originados por reintegros de subvenciones que se encontraban en fase ejecutiva. Según la BSCAEX, a 31 de diciembre de 2018 existían reintegros pendientes de cobro por un total de 11.993 miles de euros. De entre los mismos, 8.593 miles de euros tenían una antigüedad superior a cuatro ejercicios, con el consiguiente riesgo de prescripción.

La AG continúa contabilizando como ingresos presupuestarios la parte correspondiente a otros titulares de determinados recursos compartidos, para proceder posteriormente a su pago vía devolución de ingresos. Dado que estos recursos son de titularidad de terceros, los correspondientes cobros debieron contabilizarse extrapresupuestariamente²³. Los importes afectados en 2018 fueron 938 miles de euros correspondientes al concepto “Inspección de automóviles y verificación de accesorios” (abonados a la Jefatura Central de Tráfico) y 301 miles de euros del concepto “Aprovechamientos agrícolas y forestales” (por recursos de Ayuntamientos y particulares propietarios de montes).

Los estados contables que figuran en la memoria no permiten hacer un seguimiento de los deudores presupuestarios por ejercicio de procedencia²⁴, para lo que hay que acudir a las relaciones nominales de deudores, de las que 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 37.001 miles de euros, por lo que procede su depuración, debiendo ser objeto de análisis su mantenimiento como deudores en contabilidad²⁵. Ello supone la afectación del 54 % de los deudores correspondientes a conceptos tributarios. Pese a ello, tan solo se ha acreditado la existencia de bajas por prescripción en 2018 de un importe de 141 miles de euros en concepto de tributos propios y 129 miles de euros en concepto de tributos cedidos, por parte de los organismos que tienen encomendada la recaudación en ejecutiva.

Para completar este estudio se han analizado las relaciones de deudores con origen en ejercicios anteriores a 2015, en orden a verificar la consistencia de los registros antiguos, resultando que al menos, 7.861 miles de euros (37 expedientes) correspondían a deudas que debieron haberse dado de baja por estar en situación de anuladas o ingresadas, o prescritas. Adicionalmente, deudas que sumaban un importe conjunto de 5.217 miles de euros (63 expedientes), superaban el plazo de prescripción sin que se acreditaran en el expediente actuaciones que lo interrumpieran.

En 2018 se mantiene el criterio de dotación de la provisión para insolvencias mediante 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 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 53.553 miles de euros, superior al importe de los deudores antiguos pendientes de depuración antes citados, por lo que compensa el cómputo de estos en el remanente de tesorería.

Por otra parte, continuaba sin depurarse a 31 de diciembre de 2018 la deuda por transferencias de capital en concepto de “Complejo educativo de Plasencia” por importe de 508 miles de euros,

²³ En relación con lo alegado, los procedimientos aplicados deberían asegurar la segregación de los importes recibidos en función del titular de los mismos. Ante las posibles dilaciones que puedan producirse en la información de la titularidad de los recursos, se considera más ajustado a lo previsto en el PGCP su contabilización como ingresos extrapresupuestarios hasta que se identifique el importe de titularidad de la CA y, por tanto, la procedencia de su imputación.

²⁴ Pese a lo manifestado en la alegación, el hecho de que en los listados individuales de deudores figure la fecha del contraído no contradice la ausencia de registro contable en la memoria, ni acredita un adecuado seguimiento de la posible prescripción de las deudas.

²⁵ 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.

cuyo mantenimiento implica que cualquier pago realizado a la Diputación de Cáceres con cargo a los capítulos 4 y 7 del presupuesto vulneraría lo previsto por el artículo 29.1 del Decreto 25/1994 por el que se desarrolla el régimen de la tesorería y pagos de la CAEX. Asimismo, se mantenían a 31 de diciembre de 2018 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, las cuales debieron haber sido objeto de compensación durante el ejercicio para que los pagos realizados a ambas entidades no incurrieran en el incumplimiento de dicho precepto²⁶. Estas deudas proceden del traspaso de los hospitales psiquiátricos de Plasencia y Mérida, respectivamente.

Por último, el elevado importe de las rectificaciones negativas de saldo llevadas a cabo en el ejercicio, 38.619 miles de euros, denota una sobrevaloración de los deudores presupuestarios registrados en ejercicios anteriores en concepto de fondos europeos. En su práctica totalidad, estas rectificaciones se llevaron a cabo en derechos reconocidos en relación con el Programa Operativo Integrado de Extremadura 2000-2006, cuyo cierre se produjo en el ejercicio 2013. Al menos por importe 5.692 miles de euros, estos derechos debieron haberse dado de baja en 2014, fecha en que se dictó un Acuerdo de compensación con obligaciones mantenidas con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que no llegó a formalizarse contablemente. El mantenimiento de estos derechos suponía, asimismo, la sobrevaloración del remanente de tesorería contabilizado en los ejercicios precedentes, si bien por un importe inferior, al estar dotada una provisión por 18.431 miles de euros (finalmente aplicada en 2018), que compensaba los correspondientes derechos en el cómputo de dicho remanente.

Deudores extrapresupuestarios

El anexo II.2-2 refleja la evolución en 2018 de los principales conceptos que integran la agrupación de deudores no presupuestarios, así como las partidas pendientes de aplicación que por su naturaleza deben presentar saldo deudor (pagos pendientes de aplicación).

El saldo final de esta agrupación alcanza un importe de 64.357 miles de euros, superior en 15.812 miles al que presentaba el 1 de enero. Este incremento se debe, fundamentalmente, a los importes pendientes de aplicación derivados de la gestión de los recursos del FLA 2018, tanto ordinario como extraordinario, así como por el incremento de deudores por aplicación anticipada de recursos gestionados por el SES.

Como resultado del análisis de los movimientos y saldos de los principales conceptos extrapresupuestarios de esta agrupación, durante el ejercicio 2018, se deduce:

– “Deudores por servicio de recaudación”

Recoge las deudas por aplicación anticipada de diferentes recursos cuya recaudación está atribuida a entidades colaboradoras, OAR de las Diputaciones de Cáceres y Badajoz, y la Agencia Estatal de Administración Tributaria; fundamentalmente, tasas, recursos de la gestión de viviendas sociales y otros recursos patrimoniales, así como recaudación en ejecutiva de tributos cedidos. Este concepto presenta un saldo final en 2018 de 14.468 miles de euros, de los que tan solo se habían saldado 8.966 miles de euros en 2019, quedando el resto de su importe pendiente de depuración con cargo a los correspondientes cobros anticipados.

²⁶ 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”.

– Conceptos relacionados con los cobros recibidos por la adhesión a los sucesivos Fondos de Liquidez Autonómicos instrumentados por el Estado.

Los conceptos “FLA Extraordinario 2016” y “FLA ordinario y extraordinario 2017” que arrastraban saldos al inicio del ejercicio, fueron saldados adecuadamente en el ejercicio fiscalizado mediante las correspondientes compensaciones.

“FLA extraordinario 2018”: Su saldo a 31 de diciembre corresponde a gastos corrientes en bienes y servicios del SES de 2018 (17.786 miles de euros), que se compensan en enero de 2019 con cargo a la transferencia a realizar al mismo en dicho ejercicio, y al abono en formalización de los Convenios de colaboración para 2018 con FEVAL y FEISA, en este caso por acogerse al FLA 2018 por importes de 557 y 1.632 miles, respectivamente.

“FLA ordinario 2018”: Su saldo a 31 de diciembre de 2018, 8.840 miles de euros corresponden de nuevo a gastos corrientes del SES, en este caso por su adhesión al fondo ordinario, también a compensar por la transferencia realizada al Organismo Autónomo (OA) a principios de 2019.

Por lo que se refiere al seguimiento de conceptos procedentes de ejercicios anteriores, cabe señalar:

– 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 2018, 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, por lo que deben ser regularizadas.

– A 31 de diciembre de 2018 se mantenían saldos con una antigüedad superior a cinco ejercicios, sin que consten actuaciones dirigidas a analizar su posible prescripción, en los siguientes conceptos presupuestarios:

- “Deudores no presupuestarios”: El saldo de esta cuenta al cierre de 2018 (27 miles de euros) debería ser objeto de regularización pues deriva 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.

- “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.

- “Deudores por cancelación de anticipos de caja fija” (776 euros).

– Por el contrario, se salda en 2018 el importe de 5 miles de euros que permanecía pendiente de depurar en la cuenta “Pagos a proveedores línea ICO” (creada al efecto de recoger los movimientos derivados de la instrumentación del primer mecanismo de financiación aprobado por RD-L 4/2012, de 24 de febrero), tras la identificación e imputación de esos pagos a las facturas afectadas pendientes de compensación (facturas del SEPAD correspondientes a suministros de gas y electricidad de los ejercicios 2009 y 2011).

C) TESORERÍA

El anexo II.2-3 recoge la evolución del saldo de tesorería de la AG, durante el ejercicio 2018 conforme se presenta en el correspondiente estado de tesorería que forma parte de la memoria rendida.

El flujo neto de tesorería generado en 2018 fue positivo por importe de 45.795 miles de euros, superior al obtenido en los dos ejercicios precedentes. Este flujo positivo procede de las

operaciones corrientes y permite compensar el flujo negativo del resto de componentes, habiéndose reducido frente al ejercicio precedente el correspondiente a presupuestos cerrados en 95.145 miles de euros. Esta evolución posibilita (pese al incremento del pasivo circulante), incrementar la ratio de liquidez (tesorería /acreedores a corto plazo) de la AG, pasando del 15 % en 2017 al 17,6 % en 2018.

Los saldos medios de tesorería han generado intereses en el ejercicio por importe de 64 miles de euros, de los que 7 miles de euros permanecían pendientes de cobro al cierre del ejercicio. En 2018 no se ha hecho uso de la contratación de operaciones activas de colocación de excedentes de tesorería que habilita el artículo 106 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 2018, 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	10
Acta de arqueo	24	146.847
Cuentas de tesorería Servicios Fiscales	2	11.580
Anticipos de caja fija	28	5.055
Fianzas definitivas	2	2.276
Total	65	165.768

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

Este saldo difiere del saldo contable registrado en balance de la AG a 31 de diciembre de 2018 (consistente con el reflejado en el estado de tesorería de la memoria), siendo este último superior en 62 miles de euros. La citada diferencia se debe a los saldos de las cuentas de anticipos de caja fija gestionadas por los habilitados, que se procedieron a conciliar a través de los preceptivos informes de control financiero sobre las cuentas corrientes autorizadas y restringidas correspondientes a las diferentes Consejerías y OOA y Entes Públicos integrados en la AG, así como a las partidas de conciliación determinadas entre el saldo de la cuenta extrapresupuestaria que recoge el saldo de los anticipos de caja fija y el saldo contable de los mismos rendidos por los habilitados. Se mantienen al cierre de 2018 las diferencias de conciliación no justificadas procedentes de ejercicios anteriores y que corresponden a las Consejerías de Hacienda y Administración Pública y de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por un importe conjunto de 29 miles de euros²⁷.

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

– Como en ejercicios precedentes, pese a la previsión del PGCP, no se ha habilitado la cuenta 570 “Caja” para registrar los saldos de pequeño importe mantenidos en las cajas de las distintas Consejerías, integrándose los mismos de forma indiscriminada junto con el de las restringidas de

²⁷ Entre ellos figuran 3.604,54 euros, de la CHAP que no fueron documentados por lo que la propia Intervención delegada menciona la necesidad de proceder a la exigencia de responsabilidades conforme a lo previsto en la LH, sin que se haya acreditado la iniciación del correspondiente expediente. Tampoco consta la exigencia de responsabilidades, respecto a la diferencia procedente de ejercicios anteriores en la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio por importe de 12.496,13 euros.

pagos que conforman el saldo de la cuenta (575) “Bancos e instituciones de crédito, cuentas restringidas de pagos”.

– 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 22.587 miles de euros y 7.713 miles de euros. El PGCP no ha 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 conceptos.

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 OAAA y entes públicos que no tienen contabilidad independiente.

CUADRO Nº 21. SALDOS BANCARIOS DE CUENTAS DE LA AG Y DE OAAA QUE NO FORMAN PARTE DE LA TESORERÍA

(miles de euros)

Tipos de cuentas	Ejercicio 2018			
	Nº cuentas	AG	Nº cuentas	OAAA y entes públicos
Pagos a justificar	8	5	2	0
Pagos en firme	9	2.343	2	0
Fianzas provisionales	3	18	2	0
Cuentas de recaudación	22	3.906	N/A (*)	N/A (*)
Cuentas de recaudación-entidad colaboradora	30	4.083	N/A (*)	N/A (*)
Cuentas de recaudación-sistema Terminal Punto de Venta	4	107	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 las entidades fiscalizadas.

(*) N/A: No aplicable

Por su parte, la Asamblea de Extremadura mantiene desde el ejercicio 2011 saldos de tesorería superiores a los 5.200 miles de euros, alcanzando en 2018 un saldo final de 7.423 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. Pese a estos elevados saldos medios los intereses de cuentas bancarias imputados en 2018 ascienden a 667,36 euros. 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 abril de la IGCA, por la que se dictan Instrucciones sobre la rendición de cuentas anuales de entidades que conforman el sector público autonómico.

La carta de servicios de servicio de atención al usuario de la tesorería y atención de pagos fue aprobada el 21 de febrero de 2007 y hace alusión a un desarrollo normativo que no ha sido objeto de actualización. En relación con los compromisos asumidos, es objeto de publicación la distribución porcentual de los mismos, sin que se hayan publicado indicadores que muestren el grado de cumplimiento de estos compromisos.

A 31 de diciembre de 2018, 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

A 31 de diciembre de 2018 los fondos propios de la AG alcanzaron un importe negativo de 2.398.959 miles de euros, lo que supone un 75 % del activo total. Este saldo se debe al efecto combinado de:

- La obtención por la AG de pérdidas continuadas desde el ejercicio 2010, que acumulan un importe conjunto de 3.680.129 miles de euros, hasta el ejercicio 2018, inclusive.
- El cómputo del patrimonio entregado al uso general, que acumula un efecto negativo sobre los fondos propios de 3.825.151 miles de euros, al cierre de 2018. El criterio aplicado es compatible con el previsto por el PGCP, pero fue posteriormente modificado por el Plan Marco General de Contabilidad Pública aprobado en 2010, al que la CAEX aún no se ha adaptado. Este último prevé el mantenimiento de estos bienes en el activo sin compensar la cifra de patrimonio en el momento de su entrega por lo que, la aplicación del criterio del Plan Marco vigente supondría la obtención de fondos propios positivos a finales de 2018. En consecuencia, el mantenimiento del criterio contable del PGCP anterior, tiene un efecto muy significativo sobre la representatividad de esta magnitud y, por extensión, de la situación económico-financiera de la AG, especialmente en términos comparativos en relación con otras CCAA que apliquen el nuevo Plan Marco.

No se han producido cambios en los criterios de registro de las diferentes partidas de la agrupación de patrimonio en el ejercicio fiscalizado, con lo que se mantienen las incidencias en su contabilización detectadas en ejercicios precedentes y derivadas de:

- La existencia de un desfase temporal de un ejercicio en el registro de los proyectos entregados al uso general. El importe de estas entregas en 2018 alcanzó los 44.480 miles de euros, de los que un 70 % corresponde a "Carreteras, caminos y puentes".
- La ausencia de registro contable de los bienes entregados y recibidos en cesión o adscripción sin que se haya acreditado la confección de un inventario completo que permita acreditar su seguimiento y posterior contabilización.

E) ACREEDORES

Acreedores presupuestarios no financieros

En el anexo II.2-4 se refleja la evolución en 2018 de los acreedores presupuestarios no financieros de la AG, cuyo saldo final ascendió a 260.935 miles de euros, experimentando una reducción interanual del 9,4 %. Formando parte de este saldo se incluyen las obligaciones procedentes de ejercicios cerrados, 7.133 miles de euros, de las que 4.577 miles de euros corresponden al concepto 227.6 "Estudios y Trabajos Técnicos". El resto de obligaciones pendientes de pago corresponden al ejercicio corriente, cuya evolución responde al grado de cumplimiento del presupuesto corriente, ya analizado.

Los importes desglosados con anterioridad corresponden a los saldos de las cuentas acreedoras que han sido objeto de imputación presupuestaria en el ejercicio fiscalizado o en los anteriores, no obstante, estos saldos debieron quedar incrementados de haberse llevado a cabo la adecuada imputación presupuestaria de los acreedores recogidos en la cuenta 409 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto". La evolución de estos acreedores, conforme figura en el correspondiente estado de la memoria, responde al siguiente desglose.

**CUADRO Nº 22. EVOLUCIÓN ACREEDORES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO
(EJERCICIO 2018)**

(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	762	762	0	8.708	8.708
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	19.842	9.711	2.564	15.660	23.227
6. Inversiones reales	7.006	4.958	1.201	7.927	8.774
Total	27.610	15.431	3.765	32.295	40.709

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos que figuran en la Memoria de la Cuenta General 2018

Con objeto de analizar esta evolución, se requiere el seguimiento de las dos subcuentas en que se desglosa la cuenta 409:

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

El saldo inicial de esta subcuenta, 9.248 miles de euros, estaba constituido por deudas en concepto de tributos locales (principalmente IBI), devengadas durante el periodo 2008 a 2012 y reconocidas en 2013, en espera de dotar crédito para poder proceder a su imputación presupuestaria. El importe inicialmente registrado en contabilidad en 2013, 11.722 miles de euros, se evidencia erróneo, como pone de manifiesto la depuración del mismo llevada a cabo tanto en ejercicios precedentes, como en el fiscalizado, en el que se reduce su importe en 1.202 miles de euros mediante el reconocimiento de un ingreso extraordinario²⁸.

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 fecha 13 de noviembre de 2017 se aprueba por la IGCA un procedimiento para el pago de las deudas derivadas de los citados protocolos, en el que 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. A 31 de diciembre de 2018 no se ha acreditado la existencia de la mencionada certificación que permita depurar y, en su caso, anular las referidas deudas. Como consecuencia de ello, a cierre del ejercicio 2018 se mantiene un saldo de 8.046 miles de euros, correspondiente a deudas por tributos locales anteriores a 2012 pendientes de depurar.

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

²⁸ En su mayor parte se trata de la identificación de operaciones que ya habían sido objeto de imputación a presupuesto en el ejercicio 2017 o anteriores.

Administración de la CAEX, que prevé la aplicación al ejercicio siguiente al que se hayan generado.

Tampoco se ha acreditado la expedición de certificaciones acreditativas de pago por parte de las comisiones de seguimiento previstas en las cláusulas cuarta y quinta de sendos protocolos generales de actuación, respecto a las deudas generadas que comprenden el periodo 2012 a 2017. Todo ello pese a que con cargo al concepto 225 "Tributos" se han imputado obligaciones reconocidas en concepto de IBI, por un importe conjunto de 12.230 miles de euros.

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

A partir de la entrada en vigor de la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 3 de octubre de 2013, se modifica el registro contable de estos acreedores previsto por las reglas 50 y 51 de la Orden de 5 de enero de 2000 por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto de la Administración de la CAEX, estableciendo una nueva sistemática de registro basado en la fecha de gasto de los correspondientes documentos contables.

Por otra parte, la Orden HFP/1970/2016 modifica el Plan Marco 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, acompañado de una modificación del PGCP 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.

En 2018 se ha modificado el criterio de imputación presupuestaria de las cotizaciones de Seguridad Social (SS) (cuota patronal), modificando el número de meses que son objeto de imputación, de forma que al cierre del ejercicio la cuenta 409 tenga que recoger la cuota patronal del mes de noviembre de 2018, por importe de 8.708 miles de euros. Así, en el desglose de la cuenta 409 requerido por la Orden HAP/2105/2012, "los gastos devengados no sujetos a facturación", experimentan un incremento del 81 %, por un simple cambio de criterio contable del que, por otra parte, no se ha dado cuenta en la memoria.

Acreedores 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 2018. El saldo final de esta agrupación asciende a 102.354 miles de euros, presentando un incremento interanual del 1,2 %.

En el ejercicio fiscalizado tiene lugar la aplicación total de los saldos acumulados procedentes de años anteriores de los conceptos "Incompetencias de tributos cedidos", "Ingresos para generación de créditos", "Ingresos a favor de otros Servicios Fiscales" o "Ingresos fondos procedentes de la UE pendientes de aplicación", por un importe total de 621 miles de euros. Por el contrario, 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 depuración: "AISS Funcionarios", "Pagos retrocedidos fianzas", "IRPF de habilitados", "Fianzas de habilitados" e "IRPF jubilación, invalidez".

La mayor parte del saldo final de la cuenta financiera 554 “Cobros pendientes de aplicación”, corresponde a recursos que no serán objeto de compensación en el corto plazo. Frente al Programa Operativo precedente en que los anticipos iniciales recibidos de la UE se imputaron a presupuesto, produciendo significativas divergencias entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, los anticipos recibidos del Programa Operativo 2014-2020, en consonancia con un criterio más ajustado a contabilidad nacional, se recogieron de forma extrapresupuestaria, en espera a 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, por un importe conjunto de 32.235 miles de euros que ha sido considerado, siguiendo un criterio de prudencia, en el cómputo del remanente de tesorería pese a no constituir deudas a corto plazo.

Asimismo, se crearon conceptos específicos para los ingresos de los anticipos anuales de fondos europeos, que se compensan en los ejercicios siguientes. No obstante, este criterio no está siendo aplicado de forma homogénea para los diferentes fondos, concretamente, respecto al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en 2016 y 2017 se aplicaron a presupuesto dos anticipos por importes de 12.681 miles de euros y 3.914 miles de euros que, asimismo, fueron objeto de registro en la cuenta correspondiente de cobros pendientes de aplicación, lo que motivó que en 2019 se procediera a subsanar este error. En 2018 los anticipos anuales del FEDER fueron directamente imputados a la cuenta de ingresos. Por lo que se refiere al Fondo Social Europeo, el anticipo ingresado en 2018 por 6.856 miles de euros, aún se encontraba pendiente de aplicación a 31 de diciembre de 2019.

Formando parte del resto de los conceptos que corresponden a 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”, 224 miles de euros, “Ingresos pendientes de aplicación”, 253 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 procedente de la DG de Tributos para proceder a su aplicación. A partir de 2017 no se incrementa el saldo de esta cuenta, estando sometida a un proceso de depuración, que supone el análisis de un ejercicio por año, habiéndose depurado un importe de 598 miles de euros en 2018.

Pasivos financieros

Los pasivos financieros de la AG ascendían al cierre del ejercicio fiscalizado a 4.566.031 miles de euros, lo que representa un incremento interanual del 5,4 %²⁹. En el siguiente cuadro se desglosa, en función de la naturaleza de la deuda viva a 31 de diciembre de 2018, sus diferentes componentes y su peso relativo.

²⁹ A efectos comparativos no se incluyen en este análisis, siguiendo el mismo criterio que en informes de fiscalización de la CAEX precedentes, otras deudas con la AGE que aparecen desglosada en el apartado D.9.1 de la memoria de la AG. Concretamente, no es objeto de inclusión para no distorsionar el análisis la deuda contabilizada por 53.100 miles de euros, así como 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 2018 por un importe conjunto de 60.209 miles de euros.

CUADRO Nº 23. DEUDA VIVA Y PESO RELATIVO (EJERCICIO 2018)

(miles de euros)

Tipo de operación	Deuda viva a 31/12/2018	Peso relativo (%)
Préstamos concertados a largo plazo	1.242.776	27
Empréstitos	556.500	12
Deuda derivada de los mecanismos extraordinarios de financiación a proveedores (2012-2014)	107.804	3
Fondo Social 2015	8.530	0
Fondo de liquidez autonómica 2014-2018	2.650.421	58
Total	4.566.031	100

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

Desde la primera adhesión de Extremadura a los mecanismos de financiación de pago a proveedores implantados por el Estado, en 2012, se ha venido produciendo una progresiva sustitución de préstamos con entidades financieras por deuda generada por los mecanismos, hasta alcanzar al cierre de 2018 el 61 % de la deuda viva de la AG. Ello ha permitido prorrogar los vencimientos de la financiación en vigor en cada momento y reducir el coste relativo de la deuda. No obstante, en la medida en que gran parte de estas deudas han supuesto la transformación de deuda comercial en financiera tanto de la AG, como del SES que pasa a ser asumida por aquella, se ha producido un incremento del endeudamiento vivo de la AG, en un 126 %, respecto al saldo vivo a 31 de diciembre de 2011 que ascendía a 2.017.288 miles de euros (último ejercicio previo a la adhesión a los referidos mecanismos).

La evolución de las diferentes operaciones de deuda en 2018, conforme figura desglosada en el apartado D.9.1 de la memoria de la AG, 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 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).

Del análisis de la evolución de las operaciones de endeudamiento concertadas y dispuestas en 2018, cabe señalar:

– Al igual que el ejercicio precedente, en 2018 no se realizaron nuevas emisiones de empréstitos, por lo que tras amortizar 20.000 miles de euros, correspondientes a emisiones de 2013, su saldo final se sitúa en 556.500 miles de euros. Tampoco se concertaron nuevas operaciones de préstamo a largo plazo (salvo las que se derivan de deudas con la AGE), procediéndose al reembolso de un importe total de 150.202 miles de euros.

– El capítulo 3 del presupuesto de la AG recoge la carga financiera del endeudamiento público de la que 24.443 miles de euros corresponden a intereses reconocidos y pagados en concepto de empréstitos y 38.863 miles de euros por los préstamos de diversa naturaleza. Adicionalmente, este capítulo recoge otros gastos financieros por 418 miles de euros. De estos últimos, la mayor parte corresponden a los 393 miles de euros del flujo negativo resultante de la liquidación, en 2018 de los derivados financieros asociados a determinadas emisiones realizadas en 2011, 2012 y 2013. En el concepto no presupuestario 311.006 se han venido imputando los flujos derivados de los contratos de operaciones de permuta financiera formalizados por la CA durante el ejercicio, según lo preceptuado por el artículo 114 a) de la LH de la CA, el cual establece que dichas operaciones tendrán la consideración de no presupuestarias imputándose al presupuesto el importe neto producido durante el ejercicio.

– En 2018 se concertaron 3 nuevas pólizas de crédito, para cubrir necesidades transitorias de tesorería, por un importe conjunto de 160.000 miles de euros. A estas operaciones se suman los importes dispuestos y reembolsados de pólizas a un año concertadas el ejercicio anterior, con vencimiento en marzo de 2020 con otras seis entidades financieras, por lo que el importe total dispuesto y reembolsado en 2018 asciende a 490.000 miles de euros. 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)³⁰.

– Como se ha señalado, 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 2018, se desarrolla a continuación:

- A 31 de diciembre de 2018 el saldo pendiente de los préstamos de la segunda y tercera fase del mecanismo de financiación a proveedores ascendió a 107.804 miles de euros. Estas deudas han generado el pago de intereses en 2018 por 1.006 miles de euros.

- El saldo vivo en concepto de Fondo Social, asciende a tan solo 8.530 miles de euros, generando el pago de intereses en 2018 por 81 miles de euros.

- Respecto a los FLA articulados en los ejercicios anteriores al precedente, el saldo vivo correspondiente a los ejercicios 2014 a 2017 ascendía al cierre del ejercicio a 2.162 miles de euros. Los intereses reconocidos y pagados de los FLA 2016 y 2017 ascendieron a 6.026 miles de euros. En cuanto a los FLA 2014 y 2015, solo comienzan a generar intereses a partir de 2019.

- En el ejercicio 2018 se dispuso parte de la deuda del FLA 2017 55.236 miles de euros, y prácticamente la totalidad de la deuda derivada de FLA 2018, 448.310 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. Cabe señalar que, en tanto que el FLA 2018 cubre amortizaciones de deuda por un importe conjunto de 310.719,6 miles de euros, gran parte de la deuda que figura en la memoria de la Cuenta General como reembolsos, junto con los 39.787 miles de euros del vencimiento en 2018 de las liquidaciones negativas del sistema de financiación, son objeto de refinanciación a través del propio FLA 2018, suponiendo realmente una conversión de las correspondientes deudas.

– Por último, mantienen saldos vivos a 31 de diciembre de 2018, determinadas operaciones de préstamo registradas como “Otro endeudamiento AGE”, que suman un importe total de 60.209 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. Entre ellas, figura en el apartado D.9.1 de la memoria una operación con la AGE con signo negativo por 166 miles de euros, tanto en saldo inicial como en reembolsos. Esto se debe a la subsanación de una amortización realizada por exceso el ejercicio precedente que es subsanada en 2018.

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

La cuenta de resultado económico patrimonial de la AG, se recoge de forma resumida en el anexo II.2-0.2 registrando un desahorro en 2018 de 100.834 miles de euros, un 33 % superior al obtenido

³⁰ Respecto a lo alegado, no se discute el respaldo legal del registro extrapresupuestario de estas deudas sino su falta de armonización con los principios contables públicos y con el criterio de imputación previsto para el Estado por el artículo 96 de la Ley General Presupuestaria.

en el ejercicio precedente. Los gastos del ejercicio se incrementaron en un 4,7 % por efecto, principalmente, del incremento de las transferencias y subvenciones, siendo significativo el impacto de los gastos extraordinarios procedentes de ejercicios anteriores, en 39.022 miles de euros. Por su parte, el incremento de los ingresos alcanzó el 4,5 %, destacando el aumento de las transferencias de capital en 107.058 miles de euros. Los ingresos tributarios se mantienen estables con un leve incremento del 0,7 %, con un peso relativo cada vez más relevante de los ingresos por el IVA a costa de los obtenidos por el Impuesto sobre las Rentas de las Personas Físicas.

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.

II.5.4. Memoria de la Administración General

La estructura y contenido de la memoria que forma parte de las cuentas anuales rendidas por la AG se adapta, en términos generales, a lo previsto 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, en relación con el contenido de determinados apartados de la misma, se mantienen las incidencias puestas de manifiesto 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 Disposición transitoria segunda de la citada Orden: convenios, compromisos de ingresos, compromisos de ingresos de ejercicios posteriores y gastos con financiación afectada. La citada Disposición tiene carácter transitorio sin que la CAEX haya adoptado las medidas oportunas para desarrollar los correspondientes módulos o, en su caso, la implantación de otros sistemas alternativos que permitan rendir la información preceptiva sobre estas materias. En especial, la ausencia de implantación de un sistema de gastos con financiación afectada incide en el adecuado seguimiento de desviaciones de financiación, fuentes de financiación de modificaciones presupuestarias, financiación con FCI, etc., que son desarrolladas en diversos subepígrafes de este informe.
- 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 públicos³¹. Además, la información sobre transferencias y subvenciones no cuenta con el nivel de desglose requerido por el PGCP en relación con determinados aspectos (concesión, finalidad, condiciones o requisitos a los que están sometidos y reintegros), información de la que de modo agregado se dispone en registros extracontables a través de la BSCAEX.
- La información correspondiente a los apartados de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuestos, compromisos de gastos con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores y obligaciones de presupuestos cerrados, no presentan el nivel de desagregación exigido por el modelo del PGCP. No obstante, con posterioridad a la rendición de la Cuenta General, en relación con estos dos últimos apartados, se ha subsanado esta incidencia mostrando la Cuenta General disponible en el portal de transparencia de la Junta el preceptivo nivel de desglose.

³¹ Cabe señalar que la CAEX asumió en 2017 el compromiso de aprobar un nuevo PGCP adaptado al Plan marco, lo que supone la incorporación de nuevos aspectos a informar en la memoria y la supresión de otros actualmente vigentes, entre ellos información sobre compromisos de ingresos, sobre tasas, precios públicos y privados y los derechos presupuestarios según su grado de exigibilidad. No obstante, a 1 de julio de 2020, no se ha elaborado el nuevo plan de contabilidad que sustituya al vigente.

Por otra parte, continúa sin procederse 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 Fondo Español de Garantía Agraria rechazó las alegaciones presentadas por la CAEX, procediendo a reclamarle el pago del primer plazo y de los intereses acumulados. Tras la interposición de recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo contra el citado Acuerdo del Consejo de Ministros, se solicitan medidas cautelares acordando la Sala la suspensión del Acuerdo en lo que se refiere a los pagos reclamados a la Junta de Extremadura, con fecha 17 de mayo de 2017. 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 conforme a 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, por lo que la deuda a abonar por la Junta de Extremadura será sustancialmente inferior a la inicialmente reclamada, sin que a 1 de julio de 2020 se haya acreditado la repercusión del nuevo importe por parte del Estado.

– Por Sentencia nº 196/2011, de 9 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, se declara nulo de pleno derecho el Decreto 57/2007, de 10 de abril, por el que se aprobó el proyecto de interés regional consistente en la reclasificación y ordenación de los terrenos situados en el Embalse de Valdecañas, ordenando la reposición de los terrenos a las situación anterior a la aprobación del proyecto y los actos que se hubieran ejecutado con fundamento en el mismo. El coste de estos trabajos fue valorado por la DG de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo en 33.983 miles de euros. Con fecha 7 de abril de 2014 se presentó por la Junta de Extremadura escrito ante el citado Tribunal promoviendo incidente de imposibilidad de ejecución de la sentencia alegando la existencia de causa de imposibilidad legal y material. Mediante auto de 30 de junio de 2020 se declara la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias y se condena a la Junta al pago de indemnizaciones a las dos organizaciones ecologistas personadas en el proceso por un importe conjunto de 500 miles de euros. El auto estimaba que la ejecución total hubiera supuesto un coste total para la Junta de 144.983 miles de euros (al incluir 111.000 miles de euros en concepto de posibles indemnizaciones a los propietarios de las viviendas). Se encuentra pendiente la valoración del nuevo coste a asumir, que conforme al citado auto debe recogerse en el plan a redactar por la Junta de Extremadura en el plazo de seis meses, en el que se desarrollarán las medidas propuestas para la eliminación y minimización de la posible afectación al medio ambiente que se pueda producir por la actividad humana.

– No consta la valoración como contingencia o provisión, en función de la probabilidad de su devengo, de las posibles indemnizaciones a abonar en materia laboral, que en 2018 ascendieron a 971 miles de euros.

Remanente de Tesorería

El anexo II.2-8 recoge el estado de remanente de tesorería de la AG, conforme figura en la memoria de la Cuenta General rendida. En el periodo comprendido entre los ejercicios 2011 a 2017 la AG obtuvo sucesivos remanentes de tesorería negativos, rompiéndose la tendencia en

2018 en el que el remanente obtenido fue positivo por importe de 53.806 miles de euros. Esta evolución positiva interanual descansa en los tres componentes del remanente, al experimentar los derechos pendientes de cobro y la tesorería un incremento conjunto de 79.271 miles de euros y reducirse las obligaciones pendientes a corto plazo en 27.310 miles.

Respecto al cálculo del remanente de tesorería registrado en 2018, del análisis realizado sobre sus diferentes componentes se deducen las siguientes incidencias:

- 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, en tanto que se trata de obligaciones que deberían ser objeto de imputación presupuestaria en el corto plazo.
- 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 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 24. IMPACTO DE LAS SALVEDADES EN EL REMANENTE

(miles de euros)

Partidas	Subepígrafe del Informe	Ejercicio 2018
<u>DERECHOS PENDIENTES DE COBRO</u>		
Derechos anulados por aplazamiento o fraccionamiento que figuran pendientes de cobro	II.5.2.B	(5.103)
Deudores cobrados, anulados prescritos que figuran pendientes de pago	II.5.2.B	(7.861)
Deudores por alquiler de viviendas no registrados (1)	II.5.2.B	40.717
Deudores por reintegros de subvenciones no registrados (2)	II.5.2.B	11.993
Total		39.746

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

(1) 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.

(2) Según la información que se deduce de la BSCAEX, si bien dada la antigüedad de algunos saldos parte de este importe debía estar provisionado.

II.5.5. Cuentas anuales de OAAA y entes públicos

El análisis realizado incluye la totalidad de cuentas anuales de los OAAA 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 gestión de este OA se desarrolla en el epígrafe II.8.5.

A) PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS

La planificación estratégica de la actividad de los OAAA y entes públicos no sigue un procedimiento homogeneizado para la definición de sus objetivos ni la conformación de su seguimiento, dificultando un análisis integral de la efectividad de los recursos asignados a cada uno de ellos. No obstante, todos ellos cuentan con instrumentos de planificación, si bien configuran un sistema heterogéneo que dificulta el seguimiento adecuado de la consecución de los objetivos asignados, especialmente en relación con aquellos incardinados en planes sectoriales más amplios y en aquellos casos en que, ante la indefinición de indicadores, su seguimiento se limita a una memoria de actividades. Concretamente los instrumentos existentes en el ejercicio fiscalizado fueron:

– Instituto de Consumo de Extremadura: el instrumento de planificación de esta entidad es el plan marco de consumo que especifica actuaciones a realizar por la entidad. Como justificación de la evaluación de los resultados del Plan marco en 2018 se elaboraron el informe de evaluación del I Plan marco para el consumo de Extremadura y la Memoria de actividades INCOEX 2018. Del citado informe de evaluación se deduce la ausencia de un plan de recursos humanos y la falta de desarrollo del seguimiento y evaluación de las actividades relativas al nuevo sistema extrajudicial de resolución de conflictos y al establecimiento de acuerdos con los agentes implicados en el citado sistema.

– EPESEC: se ha acreditado la existencia de un “Procedimiento de evaluación periódica de los resultados del ente público extremeño EPESEC de la Consejería de Educación y Empleo relativo al año 2018” elaborado con fecha 28 de febrero de 2020 por la Unidad Económico-Administrativa del ente. En este documento constan los objetivos genéricos del ente y las medidas adoptadas dirigidas a su cumplimiento, si bien sin indicadores mensurables.

– 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: alcanzado, en desarrollo, no iniciado o no posible. De la evaluación realizada sobre el ejercicio 2018 se deduce la consecución de 16 acciones sobre 50, estando el resto en otras situaciones. Solo 2 de las 50 acciones previstas se han catalogado como “de consecución no posible”, las relativas a la integración en el SES los centros sociosanitarios y la de diseñar y elaborar un cuadro de mando integral para la toma de decisiones.

– 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 y el análisis de la incidencia de las subvenciones sobre el empleo. Para el seguimiento de esta planificación se han elaborado los siguientes documentos: Informe de Impacto de las principales políticas activas de empleo en relación a la Estrategia de Empleo de Extremadura 2016-2019, Informe de impacto de las principales políticas de empleo de 2018 e Informe de los planes estratégicos de empleo 2018, 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 empleo³².

³² Concretamente en 2018, como consecuencia de estas evaluaciones se dictaron los Decretos 18/2018, por el que se modifica el Decreto 213/2017, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de la contratación de personal de apoyo a la investigación; 67/2018 por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de acciones de orientación y otras actuaciones de Políticas activas de empleo; 153/2018 por el que se regula el programa de formación en alternancia con el empleo Crisol-Formación; 154/2018 por el que se regula el Programa Colaborativo Rural de acciones de atención integral a personas en situación o en riesgo de exclusión social; y 164/2018, por el que se regula el plan de empleo previsto en el Plan de regeneración económica y del empleo de la zona minera de Aguablanca y su entorno.

- CJEX: la planificación de la entidad se concreta en el Plan de Trabajo del Consejo de la Juventud correspondiente al periodo 2018-2020, no habiéndose realizado todavía la evaluación y aprobación del preceptivo informe de gestión sobre dicho Plan. El organismo no realiza una medición de los objetivos ni el grado de consecución de los mismos para el ejercicio fiscalizado, más allá del seguimiento de las memorias de presupuesto.
- IMEX: el análisis de la planificación y su seguimiento, especialmente en materia de Igualdad de Mujeres y Hombres de Extremadura, se desarrolla en el epígrafe II.8.7 de este informe.
- CESEX: elabora anualmente una memoria de actuaciones en la que consta el desarrollo de las actuaciones 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.
- Instituto de la Juventud de Extremadura y AEXCID: solamente se realizan por parte de dichas entidades, como elemento de evaluación de los objetivos de las mismas, los que se desarrollan en la Memoria de objetivos, actuaciones e indicadores de los PG de la CA para 2018.
- Instituto de Estadística de Extremadura: Por Decreto 3/2018, se aprueba el programa anual de estadística de Extremadura para 2018, como desarrollo anual del Plan de Estadística de Extremadura 2017-2020. En el portal web del OA consta el informe de seguimiento del programa anual, si bien el último publicado es el referido a 2017. En este programa no constan objetivos vinculados a indicadores mensurables.
- 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 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 al contrato de gestión prorrogado. Ello sin perjuicio de la elaboración de un informe de actividades del ente en 2018, en el que no consta el grado de ejecución de la planificación del mismo.

En relación con las Cartas de Servicios previstas por el Decreto 149/2004, de 14 de octubre, tan solo consta su elaboración por el INTAEX, entidad que quedó absorbida con la creación de CICYTEX y por el SEXPE, que se concretan en las aprobadas por tres resoluciones de 2006 de la Dirección Gerencia de la entidad relativas a los usuarios de los servicios de formación, a los usuarios de orientación y tutoría y a los clientes contratistas públicos. No constan informes de la inspección general de servicios sobre la actividad de ninguna de estas entidades durante el periodo 2015 a 2018 ni, en consecuencia, sobre las cartas de servicio mencionadas.

B) ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS

Como en ejercicios precedentes, en el ejercicio 2018 no rindieron cuentas anuales independientes tres OOA (SEXPE, Instituto de la Juventud de Extremadura e Instituto de Estadística de Extremadura) 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 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 (artículo 2.2 de la LH), lo que no es consecuente

con la definición de los mismos como entes públicos (entidades jurídicas independientes previstas en el artículo 2.1.d) de la LH).

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 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. Más aún, las disposiciones adicionales introducidas en sus leyes de creación por la LAMA en 2019, consolidan su integración en los presupuestos y cuentas de la AG.

A las entidades integradas se les asignaron en 2018 unos presupuestos iniciales agregados por un importe de 663.414 miles de euros. Respecto a la ejecución de los mismos, las obligaciones reconocidas agregadas alcanzaron los 565.472 miles de euros, lo que supone un incremento interanual del 2,6 %. Las entidades SEXPE y SEPAD representan el 91,15 % de estas obligaciones, por lo que la rendición integrada de sus cuentas tiene una mayor incidencia sobre la representatividad de las cuentas de la AG, siendo prioritaria respecto a las mismas la formación de cuentas independientes. Tan solo el Instituto de Consumo de Extremadura con un 76 % y el SEXPE con un 72,5 % presentan grados de ejecución inferiores al 80 % en 2018. En este último caso, es el segundo ejercicio consecutivo en que no se alcanza el mencionado porcentaje, por lo que cabría reasignar sus presupuestos en función de la ejecución real alcanzada en los 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.

En el siguiente cuadro se presentan los importes de las principales magnitudes presupuestarias agregadas correspondientes a los OOAA y entes públicos que rinden cuentas independientes, en el ejercicio fiscalizado y el precedente³³.

CUADRO Nº 25. MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE OOAA Y ENTES (2017-2018)

(miles de euros)

Magnitudes	2017	2018
Créditos/Previsiones iniciales	25.355	26.298
Modificaciones netas	522	375
Créditos/ Previsiones finales	25.877	26.673
ORN	20.856	20.936
DRN	20.160	20.685
Saldo presupuestario	(696)	(251)
Remanente de tesorería	9.568	9.317

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

³³ 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.

A la vista de las disponibilidades líquidas con las que contaban estas entidades, la CAEX volvió a hacer uso en 2018 de los acuerdos de no disponibilidad previstos por el artículo 94.2.b) de la LH, instrumentados mediante resoluciones dictadas por la CHAP, que afectaron a las siguientes entidades e importes:

- CESEX: Acuerdo de 30 de julio de 2018 por importe de 79 miles de euros.
- CJEX: Acuerdo de 21 de junio de 2018 por 74 miles de euros.
- IMEX. Acuerdos de 7 de febrero de 2018 por 1.239 miles de euros y de 9 de julio de 2018 por 1.639 miles de euros.
- CICYTEX: Acuerdo de 9 de julio de 2018 por importe de 2.684 miles de euros.
- SES: Acuerdo de 2 de octubre de 2018 por importe de 3.992 miles de euros.

Estos acuerdos inciden en un menor grado de ejecución del presupuesto de ingresos de estas entidades que presenta un valor medio del 79 %, destacando el 69 % al que se limita el alcanzado por el IMEX. La solvencia a corto plazo de estas entidades no se ve afectada por la no disponibilidad como lo demuestra el mantenimiento de un remanente de 9.317 miles de euros, de los que 6.457 miles de euros correspondían a CICYTEX y 2.478 miles de euros al IMEX. En el caso de esta última entidad, la retención de estos recursos, motiva la obtención de un resultado presupuestario negativo por importe de 1.067 miles de euros. Respecto a CICYTEX, presenta un saldo presupuestario positivo de 752 miles de euros que debió haberse incrementado de haberse comunicado al ente el reconocimiento de obligaciones a su favor por la Junta de Extremadura, que tuvo lugar el 29 de diciembre de 2018, por 198 miles de euros.

Los menores grados de ejecución de sus presupuestos de gastos en 2018, fueron los obtenidos por CJEX, un 74 % y CICYTEX, un 79 %. En el primer caso, la baja ejecución de concentra en el concepto (227) Estudios y Trabajos técnicos, un 57 %, en el caso de CICYTEX, las desviaciones se producen en capítulo 1, 1.724 miles de euros y 6, 1.637 miles de euros.

Para completar el análisis de la ejecución de los correspondientes presupuestos 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 26. ACREEDORES POR OPERACIONES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO (EVOLUCIÓN 2018)

(miles de euros)

Entidades	Saldo inicial	Cargos	Abonos	Saldo final
CESEX	0	0	0	0
CICYTEX	167	167	173	173
CJEX	0	0	2	2
IMEX	76	76	78	78
Total	243	243	253	253

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

En su mayor parte, estos acreedores no implican un ajuste en obligaciones reconocidas, en tanto que 161 miles de euros del total de acreedores pendientes de CICYTEX corresponden a gastos

devengados por cotizaciones sociales, de los que no procede su imputación al ejercicio 2018. El importe restante, 92 miles de euros, corresponde en su totalidad a gastos devengados pendientes de facturación, respecto a los que su ausencia de imputación no responde a la falta de crédito para hacer frente a los mismos, dada la saneada situación de solvencia de estas entidades.

C) ANÁLISIS DE LAS CUENTAS ANUALES

Las cuentas rendidas por los OOA 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). Todas las entidades 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. No obstante, como resultado del análisis de las cuentas rendidas, se deducen las siguientes incidencias:

- La memoria del CJEX no incluye información sobre acreedores pendientes de aplicar a presupuesto pese a que, según la información proporcionada al Ministerio, conforme a lo previsto por la Orden HAP 2015/2012, mantiene un saldo final por este concepto de 3 miles de euros.
- La memoria del SES no desglosa las razones de la no inclusión de determinados apartados (por no tener contenido o en aplicación de la Disposición transitoria segunda de la Orden que aprueba el PGCP), desglose que se aporta en el resto de entidades.
- La información sobre endeudamiento que refleja la memoria de CICYTEX cataloga la deuda pendiente con la AGE (anticipo reintegrable en concepto de promoción de empleo joven e implantación de garantía juvenil) como deuda a corto plazo, en su totalidad. Por el contrario, en el balance se refleja como deuda a largo plazo por 109 miles de euros.
- A fin del ejercicio 2018, 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. Además, continúan figurando como partidas pendientes de aplicación, 102 miles de euros, correspondientes a los ingresos comprometidos por el Estado para la financiación del proyecto ACTVIOGEN, cuyo plazo de ejecución concluía en 2015, sin que se haya procedido a la aplicación presupuestaria de los correspondientes ingresos.
- 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. Estos intereses no están siendo objeto de imputación presupuestaria por las respectivas entidades, si bien en 2018 ninguna de ellas ha registrado tampoco ingresos por intereses entre sus partidas presupuestarias, pese a que mantienen elevados saldos medios de tesorería. A título de ejemplo CICYTEX mantenía un saldo final de 6.904 miles de euros a 31 de diciembre de 2018, e IMEX 2.913 miles de euros a la misma fecha.
- El SES mantenía contabilizadas, a 31 de diciembre de 2018, obligaciones procedentes de ejercicios cerrados con más de cuatro ejercicios de antigüedad por un importe conjunto de 608 miles de euros. 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”.

– Por otra parte, se han detectado errores en la contabilización de la periodificación de determinados gastos en la contabilidad del SES, que suponen la existencia de saldos inadecuados al cierre de 2018, en las siguientes cuentas de periodificación:

- “Gastos por periodificación anual” (48002): esta cuenta que representa el saldo devengado de SS correspondiente al mes de diciembre de cada ejercicio, presentaba un saldo acreedor incorrecto en 230 miles de euros que procedía de ejercicios anteriores, quedando subsanado en 2019.
- La cuenta 48007 presentaba un saldo deudor a 31 de diciembre de 2018 por 66.933 miles de euros, que resulta superior al importe que debería reflejar, circunscrito al prorrateo de la paga extra correspondiente al mes de diciembre del ejercicio en curso, sin que se haya acreditado la subsanación de este error.

D) OTROS ASPECTOS DE GESTIÓN

El artículo 106 de la LH habilita a la AG y los distintos OOAA y Entes Públicos para compensar de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario, o a instancia del obligado al pago, las deudas a favor de la Hacienda Pública de Extremadura derivadas de la gestión de sus tributos propios y demás de derecho público con los créditos reconocidos en las órdenes de pago a favor del deudor. No se han dictado Instrucciones desde la Tesorería de la AG, ni por las propias entidades afectadas, para evitar que se realicen pagos a deudores de la Hacienda Regional por parte de estos OOAA y entidades. Todo ello sin perjuicio de la presentación de certificados de estar al corriente por contratistas, beneficiarios de subvenciones u otros terceros que se relacionen con la Administración en los casos en que la normativa específica lo prevea.

No se ha elaborado el control de eficacia sobre la actividad de CICYTEX a efectuar por la Consejería de adscripción cuya realización prevé el artículo 89.2 de la Ley 10/2010, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura.

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

II.6.1. Cuentas anuales de las empresas públicas y entidades públicas

El sector público empresarial autonómico estaba compuesto al finalizar el ejercicio 2018 por catorce entidades, para cuya delimitación hay que acudir a las distintas categorías previstas por el artículo 2.1.de la LH:

“c) *Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración de la CA, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella*”. Formando parte de esta categoría se incluye, exclusivamente, la entidad pública empresarial Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (CEXMA).

“e) *Las empresas públicas de la CAEX, entendiéndose por tales las creadas por Ley de Asamblea*”: Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A. (GPEX), GISVESA y Extremadura AVANTE, S.L.

“f) *Las sociedades mercantiles autonómicas. Se considerarán como tales a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación de las entidades que integran el sector público autonómico sea superior al 50 %*”. A fin del ejercicio 2018 integraban el sector público diez sociedades mercantiles autonómicas, que cumplían el citado criterio.

La mayor parte de estas entidades se agrupan en torno a tres Grupos empresariales: Grupo CEXMA (dos entidades), Grupo Avante (formado por seis sociedades) y Grupo GPEX (constituido por tres sociedades), quedando excluidas de los mismos a 31 de diciembre de 2018, tan solo tres

sociedades 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).

Además de estas catorce entidades, se incluye en el sector autonómico la empresa pública Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A., en liquidación, en la que la CAEX posee la mayor de las participaciones públicas minoritarias, al estar participada en un 33,4 % por Extremadura AVANTE, S.L.

Por último, incardinado dentro del sector autonómico empresarial al depender del Grupo Avante, fue constituido el 15 de noviembre de 2012 el fondo sin personalidad jurídica Extremadura Avante I, Fondo de Capital Riesgo de Régimen Común, cuya dirección, administración y gestión se encomienda a la Sociedad Extremadura Avante Inversiones, Sociedad Gestora de Entidades de Inversión Colectiva (SGEIC). El Consejo de Administración de esta sociedad aprobó el 27 de julio de 2018 la transformación del citado fondo en Fondo de Inversión Colectiva de Tipo Cerrado, como consecuencia del incumplimiento del coeficiente de inversión obligatoria al término del ejercicio anterior, lo que implicó la modificación al nuevo régimen que resulta más adecuado a la naturaleza de sus inversiones. Este fondo ha rendido sus cuentas anuales formando parte de las cuentas del sector empresarial autonómico.

Durante el ejercicio 2018 las operaciones realizadas con incidencia en la composición del sector público empresarial, se concretan en:

- La extinción de la Sociedad PAEXPO cuya escritura de ejecución de la liquidación y extinción se otorgó el 12 de marzo de 2018³⁴.
- El incremento del capital social de FEISA, por 4.546 miles de euros, que fue instrumentado mediante el paso previo del correspondiente aumento del capital de su matriz, Extremadura AVANTE, S.L., íntegramente suscrito por la Junta de Extremadura, mediante la aportación no dineraria de una parcela de la Plataforma Logística del Suroeste Europeo de Badajoz. La escritura que protocoliza sendas ampliaciones de capital es de 14 de septiembre de 2018, inscrita en Registro Mercantil el 21 de septiembre de 2018. La Junta de Extremadura participa al 100 % en el capital de Extremadura AVANTE, S.L. y esta a su vez es socio único de FEISA, por lo que la ampliación no motiva cambios en la participación pública sobre estas entidades.

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

Conforme a lo previsto por los artículos 82.1 y 83.2 de la LH la totalidad de empresas y grupos empresariales del sector público empresarial, integraron sus presupuestos de explotación y capital tanto individuales como consolidados, en su caso, en los PG de la Comunidad para 2018. No obstante, los presupuestos de explotación y capital y balances previsionales de GISVESA presentan valores nulos (a excepción del epígrafe de efectivo) respecto a las previsiones de 2018. La memoria que acompaña a estos presupuestos fundamenta estas previsiones en el hecho de que la sociedad se haya incurrida en un proceso de disolución. El volumen de actividad alcanzado por esta sociedad en 2018, contabilizando gastos e ingresos superiores a un millón de euros, unido al hecho de que el acuerdo de disolución aún no se había adoptado a la fecha de formulación de estos presupuestos, evidencia una deficiente previsión de su actividad.

La totalidad de cuentas anuales rendidas se adecuan 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 (CNMV), sobre normas contables, cuentas anuales y estados de información reservada de las empresas de

³⁴ El balance final de liquidación de esta sociedad fue aprobado en 2016 por lo que esta sociedad se ha excluido del análisis en el ejercicio fiscalizado.

servicios de inversión, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva y sociedades gestoras de entidades de capital-riesgo (modificada parcialmente por las Circulares 4/2015, de 28 de octubre, y 3/2017, de 29 de noviembre). Todas ellas 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.

Por otra parte, todas las entidades del sector público autonómico empresarial rindieron la documentación e información relativa al ejercicio 2018 prevista en la Resolución de 3 de abril de 2009 de la IGCA, sobre rendición de cuentas anuales, con las excepciones de GISVESA (que solo aporta la diligencia de fiel reflejo en la contabilidad de 2018 de todas las operaciones realizadas en dicho ejercicio) y Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A., en liquidación.

En cuanto a la preceptiva remisión del inventario al órgano directivo con competencia en materia patrimonial de la Junta de Extremadura (dispuesta por el artículo 6.6 del RGI), las entidades del sector empresarial autonómico cumplieron con esta obligación, si bien en todos los casos excediendo el plazo previsto para ello.

B) 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 2018 del sector público empresarial extremeño³⁵.

El activo agregado de este sector se incrementó interanualmente un 9 %, debido principalmente a la activación en 2018 por Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A. (GESPESA) del valor actual de los bienes afectos a la explotación del Plan de gestión de residuos domésticos y comerciales de la CAEX, por 24.129 miles de euros, tras la formalización en el ejercicio de la concesión administrativa demanial de uso entre la Junta de Extremadura y GESPESA. En menor medida, URVIPEXSA también incrementa su activo al registrar en 2018 el importe de 13.488 miles de euros como saldos pendientes de percibir por la ejecución de proyectos subvencionados.

Por lo que se refiere a los resultados agregados obtenidos, las pérdidas del sector público empresarial se redujeron en un 10 % en el ejercicio 2018, respecto al precedente, alcanzando un importe negativo de 28.742 miles de euros. Las únicas entidades de este sector que obtuvieron beneficios en el ejercicio fiscalizado fueron FEVAL Gestión de Servicios, S.L., Gestión y Estudios Mineros, S.A. y las tres entidades del grupo GPEX. En el caso de GPEX incide en este incremento la actualización de las tarifas oficiales de determinadas prestaciones a realizar por la sociedad. Las entidades Extremadura AVANTE, S.L., Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. (GEBIDEXSA), GISVESA, 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 TRLSC. En términos absolutos, destacan los resultados negativos acumulados en ejercicios anteriores por Extremadura AVANTE, S.L., 35.879 miles de euros, que vuelven a incrementarse por las pérdidas obtenidas en 2018, 635 miles de euros, si bien se logra una significativa reducción de las mismas, frente a los 5.116 miles de euros de pérdida obtenidos en 2017.

La DG de Inspección de Trabajo y SS requirió en 2018 a la Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A el alta en SS de 22 trabajadores (con contratos suscritos de arrendamientos de servicios) lo que supuso un incremento de sus gastos por importe de 963 miles de euros (160 miles de euros como intereses); adicionalmente, por inspecciones de la Agencia

³⁵ Se exceptúan de los anexos las cuentas anuales de Extremadura Avante Inversiones, Sociedad Gestora de Entidades de Inversión Colectiva, 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.

Tributaria en años anteriores, la sociedad comenzó a aplicar en 2018 una regla de prorrata respecto al IVA soportado en el ejercicio que incrementó sus pérdidas en 2.474 miles de euros.

Los resultados negativos del Grupo CEXMA supusieron en 2018 el 91 % de los agregados obtenidos por el sector empresarial autonómico, obteniendo unas pérdidas consolidadas de 26.061 miles de euros. No obstante, estas pérdidas deben ser matizadas, en tanto que se generan como consecuencia de 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, acogiendo CEXMA al tratamiento previsto para transferencias globales en el apartado 2 de la norma sexta.

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, dado que a 31 de diciembre de 2018 no se había suscrito un contrato programa donde se indicasen, en su caso, otras actividades al margen del servicio público anterior, encomendadas a estas entidades, y dada la ausencia de más información en la memoria de sus cuentas anuales, no queda acreditada la adecuación del criterio de registro de estas ayudas.

C) ENDEUDAMIENTO FINANCIERO

A fin del ejercicio 2018 el saldo vivo de la deuda con entidades financieras mantenida por el conjunto del sector empresarial autonómico ascendía a 16.370 miles de euros, lo que ha supuesto la reducción del mismo en un 30 % desde 31 de diciembre de 2014. El desglose por entidades y plazos de vencimiento de este saldo, se refleja en el siguiente cuadro³⁶.

**CUADRO Nº 27. ENDEUDAMIENTO EMPRESAS PÚBLICAS CON ENTIDADES DE CRÉDITO
A FIN DE 2018**

(miles de euros)

Empresas y Entidades Públicas	Endeudamiento con entidades de crédito		
	Largo plazo	Corto plazo	Total
- FEISA	10.698	1.634	12.332
- URVIPEXSA	0	4.038	4.038
Total	10.698	5.672	16.370

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

Estos importes corresponden a deudas con origen en ejercicios precedentes, sin que se concertaran nuevas operaciones de endeudamiento financiero en el ejercicio.

Respecto a las operaciones realizadas en 2018 correspondientes a préstamos concertados entre las propias entidades integrantes del sector autonómico, cabe señalar:

- Desde 2016 el exceso de liquidez generado por GESPEA se destina a conceder préstamos a GPEX, su empresa matriz, suponiendo en 2018 este otorgamiento un importe conjunto de 7.000 miles de euros sin que se haya acreditado la preceptiva autorización del Consejo de Gobierno, exigida por el artículo 120.3 de la LH, ni la existencia de los correspondientes informes sobre viabilidad económica de las operaciones exigidos por el artículo 37.5 de la LP.
- Asimismo, pese a que en el ejercicio 2018 vencía un importe de 6.825 miles de euros en concepto de préstamos concedidos el ejercicio precedente por la Sociedad GESPEA a GPEX, no se procedió a la devolución y cancelación de los mismos a su vencimiento. Finalmente, con fecha 28 de diciembre de 2018, se concedió autorización a GPEX por el Consejo de Gobierno para formalizar una póliza de crédito hasta un máximo de 25.000 miles de euros, lo que permitió realizar la citada devolución, ya en el ejercicio 2019.
- FEISA vuelve a acogerse en 2018 al mecanismo de financiación FLA para refinanciar su deuda financiera, por lo que pasa a ser deudor de la AG mediante la instrumentación del correspondiente préstamo por convenio interadministrativo entre FEISA y la CHAP. Ello ha supuesto la disposición de un importe de 1.632 miles de euros en 2018 (que recoge 68 miles de euros acogidos al FLA 2017 y 1.564 miles de euros con cargo al FLA 2018). Este importe se adiciona a los 1.631 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.

³⁶ 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.

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 15.577 miles de euros. A su vez, esta sociedad había concedido préstamos a FEISA cuyo saldo vivo ascendía a 18.848 miles de euros.
- Extremadura AVANTE Servicios Avanzados a PYMES, S.L. mantenía una deuda con GPEX, por importe de 2.139 miles de euros a 31 de diciembre de 2018.
- Por el convenio interadministrativo entre Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. y la CHAP, a la primera se le concedió un préstamo por importe de 7.293 miles de euros (importe por el que esta sociedad se acogió a recursos del FLA de ejercicios anteriores). Los intereses anuales generados por esta deuda, 54 miles de euros, se descontaron de la transferencia nominativa a la sociedad de 2018, manteniéndose al cierre el mismo saldo vivo.

El mantenimiento de estas deudas inter-grupo contrasta con los elevados saldos de tesorería mantenidos por algunas de estas entidades, especialmente del Grupo Avante según se desarrolla en el epígrafe II.8.10 de este Informe.

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

La sostenibilidad de la actividad de la mayor parte de entidades integrantes del sector público empresarial está supeditada al mantenimiento de la financiación con cargo a los PG de la AG. Esta circunstancia motiva que todas las empresas públicas extremeñas, a excepción de las entidades GESPEA, GEBIDEXSA y Gestión y Estudios Mineros, S.A. hayan sido clasificadas como integrantes del sector AAPP a efectos de contabilidad nacional³⁷.

³⁷ La Sociedad URVIPEXSA fue clasificada como Administración Pública en 2018.

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 28. FINANCIACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS CON CARGO A PRESUPUESTOS
JUNTA DE EXTREMADURA

(miles de euros)

Entidades	Obligaciones reconocidas por capítulos					
	2	4	6	7	8	Total
CEXMA	0	24.058	0	784	0	24.842
EXTREMADURA AVANTE SERVICIOS AVANZADOS A PYMES, S.L.	0	4.033	0	3.666	0	7.699
FEISA	0	0	0	0	1.632	1.632
FEVAL, GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L.	421	115	263	0	0	799
GEBIDEXSA	0	2.093	10	136	0	2.239
GISVESA	728	0	1.181	0	0	1.909
GPEX	23.370	0	4.096	0	0	27.466
SOCIEDAD PÚBLICA DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN EXTREMEÑA, S.A.	14	0	16	0	0	30
URVIPEXSA	0	0	2	0	0	2
Total	24.533	30.299	5.568	4.586	1.632	66.618

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

A nivel agregado las aportaciones con cargo al presupuesto de la AG experimentaron una reducción interanual del 8 %, motivada principalmente por:

– La reducción de las obligaciones reconocidas en los capítulos 2 y 6 del presupuesto responden a un menor impacto de los encargos de gestión realizados a las Sociedades GPEX y GISVESA. Esta última sociedad no recibe nuevos encargos de gestión, asumiendo GPEX los encargos en curso, ni recibe nuevas transferencias ante la reducción de actividad motivada por la voluntad de su órgano de gobierno de iniciar un proceso de disolución. En consecuencia, las aportaciones a esta sociedad en 2018 se reducen en 1.707 miles de euros, respecto a las realizadas en 2017.

– Las transferencias realizadas a la Sociedad Extremadura AVANTE Servicios Avanzados a PYMES, S.L. se reducen en 1.226 miles de euros, principalmente por la menor aportación en concepto de transferencias de capital. La financiación recibida para la realización de determinadas actividades es objeto de transferencias específicas en el caso de esta última sociedad y de encargos de gestión en el caso de GPEX, sin que existan razones objetivas de naturaleza de la actividad o competencia sobre las mismas que justifiquen la elección del negocio jurídico utilizado.

En el ejercicio fiscalizado GISVESA devolvió a la AG un importe total de 642 miles de euros (incluidos 29 miles de euros de intereses) correspondientes a resoluciones de reintegro de ejercicios anteriores. Parte de esta devolución fue financiada por el propio acreedor de la deuda, la Junta de Extremadura, con un expediente de transferencia de crédito por un importe conjunto de 494 miles de euros, que incrementó la dotación de la transferencia global de 2017 a la empresa pública y que se justificó por la necesidad de financiar el déficit de explotación de la misma. En 2018 se acordó declarar la obligación de reintegro parcial de una encomienda de gestión otorgada

en 2009 por la Junta de Extremadura a GISVESA, por importe de 29 miles de euros, habiéndose verificado la realización del correspondiente reintegro en 2019, junto con 8 miles de euros correspondientes a intereses de demora. 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 estos importes.

E) SITUACIÓN DE LOS PROCESOS DE DISOLUCIÓN

El 25 de julio de 2018 la Junta General de accionistas de la Sociedad Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A. acordó la disolución de la sociedad conforme a lo dispuesto en artículo 368 del TRLSC, ante la imposibilidad de comercializar el suelo industrial que constituía el objeto social de la sociedad (responsabilidad que pasaría a ser asumida directamente por los socios Junta de Extremadura y SEPES). Previamente, en 2017, la sociedad había incurrido en pérdidas que habían reducido el patrimonio neto por debajo de las dos terceras partes del capital social sin haberse equilibrado el patrimonio (causa de reducción de capital obligatoria conforme al artículo 327 del TRLSC). Las cuentas anuales de 2017 ya se formularon sin aplicar el principio de empresa en funcionamiento, sin que se formularan las correspondientes al ejercicio 2018, en tanto que conforme al artículo 388 del TRLSC la liquidación no superó el plazo previsto para la presentación de las mismas³⁸. Finalmente, 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. Se escrituraron estos acuerdos el 30 de mayo de 2019 con inscripción en el Registro Mercantil el 10 de junio de 2019, correspondiendo al socio Extremadura AVANTE, S.L. el importe de 28 miles de euros de la cuota de liquidación (la totalidad de los bienes muebles y participaciones sociales en otra sociedad mercantil).

El Consejo de Gobierno acordó en noviembre de 2018 anular la autorización de dos encargos de la Junta de Extremadura a GISVESA y autorizar su resolución a GPEX, por lo que al término del ejercicio fiscalizado la sociedad no cuenta con encargos vigentes. Considerando que la actividad relacionada con el objeto social de la empresa es nula y la relativa a medio propio de la Junta de Extremadura es inexistente, el Consejo de Administración de GISVESA acordó el 19 de marzo de 2019 la disolución de la sociedad. Finalmente, con la aprobación de la LP para 2020³⁹ se deroga (Disposición derogatoria 2.b) la Ley 1/2004, de 19 de febrero, de creación de GISVESA, dado que al carecer de actividad incurre en causa legal de disolución siendo inviable e innecesario mantener su vigencia. Pese a ello, en la formulación de sus cuentas anuales 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.

El 12 de marzo de 2018 se otorgó la escritura de ejecución de la liquidación y extinción de la Sociedad PAEXPO, inscribiéndose en Registro Mercantil el 16 de abril de 2018. Culmina así el largo proceso de disolución de la sociedad, iniciado por acuerdo de 30 de junio de 1994 de su

³⁸ Por resolución del ICAC de 18 de octubre de 2013 sobre el marco de información financiera cuando no resulta de aplicación el principio de empresa en funcionamiento se prevé en su Disposición cuarta que “las cuentas anuales se elaborarán con una periodicidad de doce meses, salvo que la liquidación no se prolongase por un plazo superior al previsto para su aprobación. En tal caso, o cuando acordada la disolución en un ejercicio o la apertura de la fase de liquidación en un procedimiento concursal las operaciones de liquidación concluyan antes del cierre de ese mismo ejercicio, no se formularán cuentas anuales sin perjuicio de las restantes obligaciones de información que pudieran venir impuestas por la legislación mercantil”.

³⁹ La exposición de motivos de la LP para 2020 hace alusión a las recomendaciones de este Tribunal para fundamentar la necesaria reestructuración del objeto 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”.

Junta General con la aprobación de un balance inicial de liquidación, sin la existencia de haber social repartible.

F) INCIDENCIAS CONTABLES

Las transferencias globales percibidas por las entidades CEXMA y GEBIDEXSA no se contabilizan conforme a la normativa aplicable. El caso de CEXMA ya ha sido expuesto en párrafos anteriores; por lo que respecta a GEBIDEXSA, esta sociedad 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 sexta⁴⁰. Debe señalarse que esta sociedad ha venido modificando el régimen jurídico por el que se le transfieren los fondos para la gestión de activos turísticos, que a lo largo de los años han sido objeto de encomiendas de gestión, transferencias específicas, para acabar instrumentándose mediante transferencia global. Este último cambio del régimen de financiación pasando de la transferencia específica a la global, no ha ido acompañado de la preceptiva modificación del criterio contable aplicado al mismo.

Por el contrario, la Sociedad Extremadura AVANTE Servicios Avanzados a PYMES, S.L. modificó el criterio de contabilización de las transferencias globales recibidas, salvando las incidencias contenidas en el informe de fiscalización precedente, al registrarlas de forma correcta como “Otras aportaciones de socios” formando parte de los fondos propios de la entidad.

En el ejercicio fiscalizado se produjeron, asimismo, los siguientes cambios de criterio contable, a los que se aluden en las correspondientes cuentas anuales, con incidencia relevante sobre las mismas:

– Al término de 2018 Extremadura AVANTE, S.L. limitaba su participación en empresas asociadas a la Sociedad Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A., en liquidación (con valor contable nulo por su inminente liquidación) y en empresas participadas (en las que su porcentaje de participación es inferior al 20 %) a otras dos sociedades. Ello supuso una significativa reducción en las inversiones en asociadas y participadas que se produjo como consecuencia de la aplicación de un cambio de criterio contable. El nuevo criterio supone atribuir a estas operaciones de participación, en la medida en que contemplan pactos de recompra u otras garantías, la naturaleza de préstamo en lugar de inversión, atendiendo a la valoración del riesgo derivado de las mismas. La modificación en la calificación de estos activos ha afectado a importes inicialmente calificados como inversiones que a principios de 2018 presentaban un valor neto en contabilidad de 9.371 miles de euros respecto a las asociadas y 1.108 miles de euros, por lo que se refiere a las participadas. En relación con este cambio de criterio, el informe de auditoría sobre las cuentas anuales de 2018 de la sociedad manifiesta que la misma ha transferido sustancialmente los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad de los instrumentos de patrimonio a los socios de las participadas, lo que supone una aplicación significativa de juicio por la sociedad en la evaluación de la transferencia de los riesgos y beneficios y por ello se ha considerado un aspecto relevante de la auditoría.

Al respecto, de los siete compromisos reclasificados que permanecían en vigor en el ejercicio fiscalizado, en dos de ellos se ha acreditado el otorgamiento de nuevas escrituras en las que se estipula esta transmisión del riesgo al prestamista, no así en relación con el resto de compromisos en vigor.

En 2018 la matriz Extremadura AVANTE, S.L. no formalizó nuevos compromisos de compraventa pues se ha configurado Extremadura Avante I, Fondo de Inversión Colectiva de Tipo Cerrado, como el principal inversor en el apoyo financiero al tejido empresarial extremeño, en tanto que sus

⁴⁰ 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.

operaciones de inversión son complementadas por las entidades financieras que participan en el Fondo y están sometidas al control de la CNMV. De esta forma, el Fondo otorgó en el ejercicio fiscalizado dos compromisos de compraventa de participaciones sociales de cuyas escrituras, al contener cláusulas en los términos ya expresados para las escrituras de la matriz, se deduce la transferencia del riesgo de la propiedad del instrumento de patrimonio al comprador. Adicionalmente, en el ejercicio 2017 el Fondo procedió a reclasificar como créditos los compromisos de compraventa incluidos en cuentas anuales de 2016 como instrumentos de patrimonio, al considerar que los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad del instrumento de patrimonio estaban transferidos sustancialmente a los socios de las empresas participadas. El informe de auditoría sobre las cuentas de 2017 del Fondo, al igual que el ya citado sobre las cuentas de 2018 de Extremadura AVANTE, S.L, consideraba este aspecto como relevante al implicar una aplicación significativa de juicio por parte de la Sociedad Gestora en la evaluación de la transferencia de riesgos y beneficios.

– Con motivo de la entrada en vigor de la DF décima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE y de acuerdo con el criterio seguido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que niega la deducibilidad del 100 % de las cuotas de IVA soportado, se opta por considerar como gasto las cuotas de IVA soportado no deducible, lo que ha motivado la contabilización de ajustes negativos por IVA en las cuentas anuales de 2018 de Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. por 2.474 miles de euros.

Con la excepción de GISVESA, que tampoco ha acreditado la aprobación de sus cuentas anuales de 2018, todas las cuentas de ejercicio fiscalizado de las entidades del sector público empresarial autonómico fueron auditadas sin emisión de salvedades. El informe de auditoría de GISVESA emite opinión desfavorable reiterando los mismos fundamentos para ello que el informe correspondiente al ejercicio precedente: aplicación indebida del principio de empresa en funcionamiento, necesidad de actualización de la valoración de terrenos y solares que presentan correcciones valorativas por 7.144 miles de euros, no disponibilidad de información sobre litigios en curso, e infravaloración de resultados de ejercicios anteriores y provisiones en 281 miles de euros.

Por Resolución de 30 de junio de 2020 de la IG de la Junta de Extremadura se anulan 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 la ya mencionada de supervisión continua), puestas al Plan de Auditoría de 2020.

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 criterio de participación mayoritaria en su dotación fundacional previsto por el artículo 2.1.g de la LH, así como las dos fundaciones públicas adscritas al sector público autonómico, en las que la Administración autonómica no mantenía al cierre de 2018 participaciones públicas mayoritarias en sus respectivas dotaciones fundacionales (Helga de Alvear y Orquesta de Extremadura).

El 16 de abril de 2018 se elevan a público los acuerdos de extinción y liquidación de la Fundación Rafael Ortega Porras, cuya inscripción en el Registro de Fundaciones de la CAEX tuvo lugar el 8 de junio de 2018. Tras esta extinción, constituyen el sector fundacional autonómico, diez fundaciones

públicas autonómicas⁴¹ cuyos presupuestos, cuentas anuales, situación económico-patrimonial y relaciones financieras con la AG de la CAEX, se analizan a continuación.

A) PRESUPUESTOS Y PLANES DE ACTUACIÓN

Todas las fundaciones públicas autonómicas con actividad en 2018 han integrado sus presupuestos de explotación y capital en los PG de la CAEX, de acuerdo con los anexos previstos para el sector fundacional por la Orden de 5 de junio de 2017 de la CHAP, por la que se dictan las normas para la elaboración de los citados Presupuestos.

Asimismo, la totalidad de fundaciones públicas autonómicas han acreditado la presentación al Protectorado de su plan de actuación de 2018 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 la Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FUNDESALUD). Esta última es la única de las fundaciones públicas autonómicas adscrita, durante 2018, a un Protectorado de competencia estatal, el correspondiente al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Su Patronato acordó en mayo de 2019 la migración al Protectorado de la CAEX e inscripción en el correspondiente Registro. Este Protectorado exigió a FUNDESALUD la subsanación de la ausencia de las firmas de presidente y secretario del Patronato en el certificado de aprobación del plan de actuación (artículo 26.3 del RD 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal), defecto que posteriormente fue correctamente subsanado según oficio del citado Ministerio. Respecto al resto de fundaciones no se produjeron requerimientos de subsanación en 2018.

B) ADECUACIÓN AL RÉGIMEN CONTABLE DE LAS CUENTAS RENDIDAS

Por sendas resoluciones de 26 de marzo de 2013 del ICAC, se aprobaron el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos (PCESFL) y el Plan de Contabilidad de Pequeñas y Medianas entidades sin fines lucrativos (PCPYMESFL). Todas las fundaciones públicas autonómicas se adaptan a los modelos previstos en este último, a excepción de las entidades Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión (CCMI) y Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (FUNDECYT)-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura que, por volumen de activo y número medio de trabajadores empleados, presentan el balance y memoria siguiendo el modelo normal. Las cuentas rendidas por las entidades integrantes de este subsector se adaptan, en términos generales, a los principios y normas contables previstas en ambos planes, y acompañan la documentación soporte con el contenido mínimo exigido por la Resolución de 3 de abril de 2009 de la IGCA sobre rendición de cuentas anuales de las entidades que conforman el sector público. No obstante, la memoria de esta Fundación Orquesta de Extremadura no incluye la preceptiva información sobre “subvenciones, donaciones y legados”, ni el detalle determinado por el PCPYMESFL en el apartado de “Desviación entre plan de actuación y datos realizados”.

Respecto a la acreditación de la presentación al Protectorado de las cuentas anuales de 2018, conforme a lo previsto por el artículo 25.7 de la Ley de Fundaciones, se deduce lo siguiente:

- La Fundación Extremeña de la Cultura, tras ser requerida por Protectorado para subsanar sus cuentas anuales, procede a su reformulación (completando la información de la memoria) y aprobación presentándolas nuevamente al Protectorado.
- Las fundaciones Helga de Alvear y Godofredo Ortega Muñoz acreditan la nueva presentación de sus cuentas de 2018 al Protectorado tras ser requeridos por este para la subsanación de las mismas (en ambos casos por no adjuntar certificado de aprobación ni informe

⁴¹ También forma parte del sector autonómico la Fundación Universidad-Sociedad, dependiente de la Universidad de Extremadura, que no es objeto de análisis en este informe.

de auditoría y, en el caso de Godofredo Ortega Muñoz se le requirió, adicionalmente, completar la memoria).

– La Fundación Orquesta de Extremadura procedió a la presentación de sus cuentas no auditadas al Protectorado en julio de 2019. Tras emitirse el correspondiente informe de auditoría en octubre de 2019 se acredita ante el Protectorado la aprobación de sus cuentas auditadas en marzo de 2020.

La Fundación Orquesta de Extremadura no ha acreditado la obligatoria 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. A excepción de la Fundación Jóvenes y Deporte, el resto de fundaciones públicas autonómicas realizaron esta remisión fuera del plazo estipulado por el citado artículo 6.6 (20 días naturales tras el cierre del ejercicio económico).

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 activo agregado de este subsector se incrementó en 2018 en un 5 %, aumento concentrado en dos entidades, la Fundación Godofredo Ortega Muñoz que incrementó el importe activado por derechos de uso, como consecuencia de la valoración de obras cedidas por la Junta de Extremadura y la Fundación Helga de Alvear, motivado por la continuación de la construcción del Centro de Artes Visuales.

En el ejercicio fiscalizado la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste continuaba presentando un patrimonio neto negativo, si bien se reduce en un 23 % hasta alcanzar los 512 miles de euros, al obtener resultados positivos en el ejercicio. La obtención de estos excedentes y la existencia del plan de viabilidad previsto para la entidad, firmado el 30 de julio de 2013 y con vigencia hasta 2023, permiten la aplicación del principio de entidad en funcionamiento en la formulación de sus cuentas anuales. Asimismo, esta fundación y la Fundación Orquesta de Extremadura presentaban fondos de maniobra negativos, al cierre del ejercicio, por importes de 69 y 35 miles de euros, respectivamente.

Los excedentes agregados se incrementaron en 2018 en 580 miles de euros, hasta alcanzar los 1.763 miles de euros, concentrados en los obtenidos por la Fundación CCMI y motivados por el incremento de subvenciones imputadas al ejercicio. En cuanto al resultado total, tan solo las Fundaciones COMPUTAEX y Orquesta de Extremadura obtuvieron un resultado negativo en el ejercicio, ascendiendo el resultado positivo agregado del sector a 5.511 miles de euros, un 18 % superior al de ejercicio precedente. Este incremento fue debido principalmente al reconocimiento por la Fundación Godofredo Ortega Muñoz de la cesión de uso ya comentado, así como al mayor importe de las subvenciones de capital imputadas al excedente del ejercicio por la Fundación CCMI.

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

En el siguiente cuadro se exponen, desglosadas por capítulos presupuestarios, las aportaciones realizadas con cargo al presupuesto de 2018 de la Junta de Extremadura al sector fundacional autonómico, a nivel de obligaciones reconocidas.

CUADRO Nº 29. 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	2.377	0	150	2.527
F. COMPUTAEX	0	556	0	30	586
F. Extremeña de la Cultura	0	305	0	0	305
FUNDECYT – Parque Científico y Tecnológico de Extremadura	0	2.706	20	0	2.726
FUNDESALUD	0	134	0	0	134
F. Godofredo Ortega Muñoz	0	93	0	0	93
F. Helga Alvear	0	393	0	525	918
F. Jóvenes y Deporte	0	1.361	0	1.377	2.738
F. Orquesta de Extremadura	14	2.670	15	0	2.699
Total	14	11.805	35	2.082	13.936

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

En 2018 se produjo un decremento interanual del 4 % de las aportaciones a estas entidades motivado principalmente por la reducción, a una tercera parte, de las transferencias de capital para la construcción del Centro de Artes Visuales de la Fundación Helga de Alvear.

La mayor parte de las aportaciones, 10.470 miles de euros, lo son en concepto de transferencias globales, para el mantenimiento y ejecución de sus actividades en general, siendo las más elevadas las concedidas a la Fundación CCMI, 2.174 miles de euros, y la Fundación Orquesta de Extremadura, 2.670 miles de euros. Por otra parte, se imputaron 2.163 miles de euros, en concepto de transferencias específicas, destacando 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 450 miles de euros con destino en 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:

– Fundación Extremeña de la Cultura recibió en 2018 sendas resoluciones de la Junta de Extremadura de reintegro parcial (por incompleta justificación de gastos) de transferencias globales de 2014 y de 2015 por importes respectivos de 45 miles de euros y de 85 miles de euros. La fundación efectuó los correspondientes pagos en el ejercicio fiscalizado.

- Por Resolución de 2018 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.
- Al término de 2018 la Fundación Jóvenes y Deporte mantenía 143 miles de euros pendientes de reintegro, correspondientes a resoluciones de 2016, cuyo pago había sido objeto de aplazamiento.

E) ENDEUDAMIENTO

El saldo vivo de la deuda con entidades de crédito que mantenían las fundaciones públicas autonómicas, a 31 de diciembre de 2018, se expone en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 30. ENDEUDAMIENTO CON ENTIDADES DE CRÉDITO DE LAS FUNDACIONES PÚBLICAS

(miles de euros)

Denominación	31 de diciembre 2018		
	Largo plazo	Corto plazo	Total
F. Academia Europea e Iberoamericana de Yuste	219	88	307
FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura	284	106	390
Total	503	194	697

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

Desde el ejercicio 2014 en el que se refinanció la deuda de la Fundación Academia Europea de Yuste, no se han concertado nuevas deudas con entidades financieras en el sector público fundacional, posibilitando la amortización de los saldos vivos en 2018 una reducción de esta deuda en un 21 %.

Adicionalmente, determinadas fundaciones públicas autonómicas se adhirieron a los sucesivos mecanismos de pago a proveedores instrumentados por el Estado, deuda que como consecuencia de esta adhesión pasó a tener como acreedor a la propia AG. La situación de estas deudas al cierre del ejercicio fiscalizado es la siguiente:

- La Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste mantenía a fin de 2018, tras amortizaciones, una deuda con la Junta de Extremadura de 242 miles de euros a largo plazo y 57 miles a corto plazo, correspondientes a importes recibidos de los Mecanismos de pago a proveedores de 2012 y 2013. Hasta el 28 de diciembre de 2017 no se firmó un convenio con la CHAP de la Junta para formalizar un préstamo por el importe pendiente de pago de los recursos recibidos de los citados mecanismos de financiación, si bien la deuda siempre estuvo contabilizada entre los pasivos financieros de la fundación.
- La Fundación Orquesta de Extremadura registra en “Deudas a largo y corto plazo”, respectivamente, 58 y 11 miles de euros, como saldo vivo a fin de 2018 del importe por el que se acogió al FLA de 2015.
- La Fundación CCMI no amortizó deuda en 2018 por lo que al término del ejercicio el importe de Deudas a largo plazo, relativo a la deuda viva del FLA de 2015, se mantenía en 909 miles de euros. Los intereses de la deuda con vencimiento el 31 de diciembre de 2018 (7 miles de euros)

se descontaron del primer pago de la transferencia global correspondiente a 2018 a favor de la fundación y tras solicitud de la misma.

En los tres casos, dado que estas deudas se mantienen con la AG de la CAEX, debieron reflejarse en pasivos de las fundaciones como deudas con entidades del grupo.

F) INCIDENCIAS CONTABLES

A excepción de la Fundación Jóvenes y Deporte, el resto de fundaciones públicas autonómicas aportaron sus cuentas, para su integración en la Cuenta General de la CAEX, sin informe de auditoría, como consecuencia de las incidencias que motivaron un retraso en su licitación por parte de la IGCA. Todos estos informes fueron elaborados y aportados a este Tribunal con posterioridad a la rendición de la referida Cuenta General, entre los meses de octubre y diciembre de 2019. Tan solo cuatro de los diez informes emitidos, presentan salvedades.

CUADRO Nº 31. SALVEDADES DE INFORMES DE AUDITORÍA DE CUENTAS DE 2018 DE FUNDACIONES PÚBLICAS

Entidades	Salvedades
CCMI	A fin de 2018 el importe de Deudas a largo plazo incluye la totalidad de la deuda del FLA de 2015, 909 miles de euros, por lo que está infravalorada la deuda que vence a corto en 114 miles de euros y en este mismo importe sobrevalorada la deuda a largo plazo.
FUNDECYT-PARQUE CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO DE EXTREMADURA	Al no responder determinadas entidades financieras a la circularización, no pueden manifestarse los auditores sobre posible existencia de otros activos, pasivos o compromisos en forma de garantías o avales, adicionales a los reflejados en las cuentas anuales.
FUNDESALUD	Al no incluir la memoria información cuantitativa del ejercicio anterior, se incumple con el requisito de comparabilidad de información exigido por el PCESFL para este estado de las cuentas anuales.
ORQUESTA DE EXTREMADURA	No existe evidencia de poder cobrar el importe de 134 miles de euros (incluidos intereses, registrado en 2018 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.

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

En el ejercicio fiscalizado el sector fundacional continúa sin registrar contablemente los derechos de uso sobre los siguientes bienes pertenecientes a otras Administraciones:

- El domicilio social de Fundación Extremeña de la Cultura propiedad de la Junta de Extremadura sobre el que no existe documento de cesión.
- Las dependencias del Monasterio de Yuste cedidas por Patrimonio Nacional a Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste mediante convenio en el que no se registra valoración de los derechos.
- 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. La fundación solicita en 2019 a la Junta de Extremadura la tramitación del correspondiente derecho de uso firmándose el 26 de febrero de 2020 el acuerdo de autorización demanial con la Junta.

- 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 cesión de uso del Palacio de Congresos concedida por GEBIDEXSA a la Fundación Orquesta de Extremadura.

El plan de 2019 de auditoría y control financiero permanente para la actividad del 2018 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 a 31 de julio de 2020.

G) REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL

Como se ha indicado la única modificación en la composición del sector público fundacional autonómico, hecha efectiva en 2018, es la inscripción en el Registro de Fundaciones de la Comunidad de la extinción, baja registral y cancelación de asientos de la Fundación Rafael Ortega Porras, así como su liquidación y el traspaso del saldo resultante a Fundación Extremeña de la Cultura, de acuerdo con el artículo 33.2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones. Esta fundación ya registró en su contabilidad de 2017, como subvenciones, donaciones y legados recibidos, el importe de dicho saldo, que ascendía a 29 miles de euros.

Asimismo, se encontraban en curso en 2018 los siguientes procesos de reestructuración⁴²:

- El 30 de julio de 2018 el Patronato de Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, en cumplimiento de lo ya previsto entre las medidas del PEF del Gobierno de Extremadura 2012 que incluía la reestructuración del sector público fundacional, acordó el inicio de los trámites de la fusión por absorción de Fundación Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura. La fusión se propuso por la concurrencia de objetos sociales y del ámbito territorial de la acción de ambas fundaciones.
- El Patronato de FUNDESALUD aprobó, el 15 de mayo de 2019, la fusión por absorción de la Fundación de Apoyo al Certamen Internacional Docente de Videocine Médico, Salud y Telemedicina (VIDEOMED), que ya fue acordada en 2017, a la espera de autorización por el Consejo de Gobierno, concedida finalmente el 6 de marzo de 2019. El patrimonio de VIDEOMED se integrará en el de FUNDESALUD sin modificación estatutaria dada la compatibilidad e identidad de los fines y actividad de ambas fundaciones.

⁴² Las fundaciones que son objeto de absorción en ambos procesos de fusión, Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura y VIDEOMED, no han sido consideradas en el presente Informe como integrantes del sector público autonómico, de acuerdo con el criterio previsto por el artículo 2.1.g) de la LH, es decir, considerando la composición de su dotación fundacional. No obstante, la CAEX mantenía la mayor de las representaciones públicas en su órgano de gobierno en 2018, motivo por el que se encontraban sectorizadas en el sector público autonómico a efectos de contabilidad nacional.

H) AYUDAS MONETARIAS

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

- Las ayudas concedidas por la Fundación Jóvenes y Deporte, que ascienden a 32 miles de euros, en 2018, no contaron con la preceptiva autorización previa del Consejo de Gobierno estipulada por la DA tercera de la LSCAE (en su nueva redacción tras modificación realizada por artículo 16 de la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la CAEX). Esta fundación registra, asimismo, como ayudas monetarias a entidades deportivas, los importes asignados en el ejercicio en virtud de contratos de patrocinio publicitario y promoción deportiva, ascendiendo estos a 1.281 miles de euros.
- La Fundación CCMI concedió ayudas monetarias por importe global de 13 miles de euros sin aprobar las bases reguladoras de estas ayudas (becas de formación) a las que hace referencia la nueva redacción de la DA tercera de la LSCAE.
- FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura participó en el ejercicio 2018, por importe de 39,4 miles de euros, en la gestión del programa de ayudas UEX-Quercus + de la Universidad de Extremadura, en virtud del convenio específico suscrito entre ambas entidades el 3 de marzo de 2017. El citado convenio no incluye el contenido mínimo (no define adecuadamente los objetivos, ni detalla las actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento y no establece el plazo de duración) exigido por el artículo 15 de la LSCAE.

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

Son objeto de análisis en este epígrafe las cuentas anuales de los consorcios públicos autonómicos adscritos a la CAEX en virtud de sus respectivas disposiciones estatutarias, de acuerdo con el régimen de adscripción previsto por el artículo 120 de la LRJSP. Se analizan, asimismo, las cuentas anuales de la entidad AGENEX que mantenía en 2018 la naturaleza jurídica de asociación, la cual no tiene encaje jurídico en la tipología de entidades susceptibles de formar parte del sector autonómico prevista en la LH.

A) PRESUPUESTOS

Conforme a lo previsto por el artículo 122.1 de la LRJSP los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuesto, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos. En consecuencia, todos los consorcios públicos autonómicos, adscritos a la CAEX, están sujetos al régimen presupuestario previsto por la LH, en la medida en que participen de los requisitos fijados para formar parte del sector público administrativo, previstos en su artículo 3.1.c)⁴³.

La Orden de la CHAP de 5 de junio de 2017 de elaboración de Presupuestos para 2018 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. Exceptuando el Consorcio Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y

⁴³ “Según este artículo 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”.

Arqueológico de Mérida y FEVAL⁴⁴, 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 nacional. No obstante, pese a esta clasificación, las entidades Consorcio Extremeño de Información al Consumidor (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 utiliza el modelo previsto para el sector empresarial.

Por su parte, el Consorcio Ciudad Monumental Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida que, por estructura de financiación, podría acogerse al modelo para empresas, presenta sus presupuestos de explotación y capital conforme al modelo administrativo y entre los mismos no incluye la ficha correspondiente al presupuesto de capital (estado de flujos de efectivo).

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.c) 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 PGCP⁴⁵. 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 2018 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 presentan 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 2018 de los cuatro consorcios justifican la aplicación de la contabilidad local, en lugar del PGCP, por razones técnicas y económicas que impiden disponer de la aplicación informática contable de la Junta de Extremadura.
- Los Consorcios Patronato Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida y FEVAL formularon sus cuentas de 2018 conforme al PGC.
- En cuanto a las entidades Consorcio Teatro López de Ayala, CEIC e INTROMAC formaron sus cuentas conforme al PCPYMESFL. En el caso del Consorcio Teatro López de Ayala el régimen aplicado supone el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de sus estatutos que establece la sujeción al PGCP. Por su parte, el artículo 20 de los estatutos de CEIC, que también prescribía la sujeción al PGCP, fue modificado por el Consejo de Administración de la entidad el 15 de febrero de 2019 al aprobar la formulación de sus cuentas conforme al PCESFL, régimen que no se corresponde, en cualquier caso, con su estructura de ingresos de origen eminentemente público. Las cuentas rendidas por esta última entidad incluyen el balance y la

⁴⁴ FEVAL está clasificada como Administración Pública a efectos de contabilidad nacional, no obstante sus fuentes de financiación proceden en 2018 fundamentalmente de ingresos comerciales.

⁴⁵ En relación con lo alegado por la Secretaría General de Presupuestos y Financiación, no puede pretenderse la aplicación discrecional del régimen limitativo o estimativo sin atender a lo previsto en el artículo 3.1.c) de la LH. Este Tribunal no discute la existencia de consorcios con presupuestos estimativos, pero para ello deben acreditar, de acuerdo con el mencionado artículo, una actividad o régimen de financiación procedente predominantemente del mercado. En cuanto a la alusión que se realiza al artículo 83.3 corresponde a una modificación de la LH que no estaba en vigor en el ejercicio fiscalizado, en tanto que fue operada por la LAMA en 2019. La redacción vigente en 2018 no aludía a la “independencia de la naturaleza de la financiación aportada” a los consorcios.

cuenta de pérdidas y ganancias conforme al modelo del PGC de PYMES y no aportan un desglose de la información sobre las desviaciones existentes entre el plan de actuación y la realización efectiva del mismo.

– Por último, también rindieron conforme al PCPYMESFL las dos únicas entidades que bien por su naturaleza (AGENEX, como asociación queda excluida del régimen jurídico previsto por la LH al no tener encaje en su sector público) o bien por su actividad (Consortio Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida) no están sometidas al PGCP. AGENEX formuló su memoria de 2018 sin incluir el desglose establecido por el modelo del Plan aplicable para el apartado “Actividad de la entidad”. En cuanto al régimen contable establecido por sus estatutos para el Consortio Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida, el 12 de diciembre de 2018 su Consejo Rector modificó el artículo 20 suprimiendo la sujeción de sus cuentas al PGCP pero sin disponer un nuevo régimen contable de aplicación.

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 pérdidas y ganancias).

Todas las entidades integrantes de este subsector han cumplido con la obligación de remisión de información de las cuentas anuales de 2018 previstas en la Resolución de 3 de abril de 2009 de la IGCA sobre rendición cuentas.

Todos los consorcios autonómicos han acreditado la obligatoria 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, salvo Patronato Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida, los restantes consorcios realizan esta remisión fuera del 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

Las aportaciones a las entidades de este sector con cargo al Presupuesto de la Junta de Extremadura para 2018, a nivel de obligaciones reconocidas y resumidas por capítulos presupuestarios, se exponen en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº 32. FINANCIACIÓN DE CONSORCIOS Y AGENEX CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

(miles de euros)

Denominación	Obligaciones reconocidas en 2018 por capítulos					Total
	Cap. 2	Cap. 4	Cap. 6	Cap. 7	Cap. 8	
AGENEX	14	30	0	50	0	94
CEIC	0	957	0	0	0	957
C. Ciudad Monumental, Histórico-Artístico y Arqueológico de Mérida	0	0	0	394	0	394
FEVAL	0	430	38	0	557	1.025
C. Gran Teatro de Cáceres	0	578	0	0	0	578
INTROMAC	0	912	17	0	0	929
C. Museo del Vino de Almendralejo	0	102	0	0	0	102
C. Museo Etnográfico Extremeño González Santana	0	116	0	0	0	116
C. Museo Vostell-Malpartida	0	524	0	0	0	524
C. Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida	16	1.437	0	0	0	1.453
C. Teatro López de Ayala	0	670	0	0	0	670
Total	30	5.756	55	444	557	6.842

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

El total de las aportaciones se mantiene estable con un incremento del 2,9 % que se concentra en el incremento de las transferencias corrientes con destino en INTROMAC, 251 miles de euros. La mayor parte de aportaciones corresponden a transferencias corrientes para la financiación de su actividad, a la que se suman 100 miles de euros en el caso de INTROMAC y 50 miles de euros en el de AGENEX como transferencias específicas para la financiación de actividades concretas.

El Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida es el mayor receptor de las aportaciones al sector, 1.453 miles de euros en 2018, fundamentalmente en concepto de transferencias corrientes. Pese a ello, a fin de ejercicio fiscalizado el consorcio mantiene un patrimonio neto negativo por importe de 746 miles de euros si bien, inferior en un 38 % al obtenido el ejercicio precedente en tanto que obtuvo resultados positivos en 2018. Sobre ello incide el correspondiente informe de auditoría al reseñar, como párrafo de énfasis, la aplicación del principio de empresa en funcionamiento pese a la incertidumbre generada por el saldo negativo de los fondos propios, incertidumbre que se mitiga por el compromiso de la Junta de Extremadura de mantener sus aportaciones.

Las aportaciones con cargo al capítulo 8 corresponden al importe imputado a presupuesto en 2018 del préstamo concedido a FEVAL financiado a su vez con aportaciones del FLA, para reconvertir parte de su deuda financiera accediendo a las mejores condiciones financieras que supone este mecanismo, por un importe de 557 miles de euros.

Obtuvieron resultados negativos en 2018 los Consorcios FEVAL y Museo Etnográfico Extremeño González Santana. Asimismo, los Consorcios Museo del Vino de Almendralejo, Teatro López de Ayala y FEVAL mantenían fondos de maniobra negativos al cierre del ejercicio fiscalizado.

En 2012 la Junta de Extremadura solicitó a FEVAL un reintegro, relativo a fondos abonados en ejecución de un convenio, por importe de 1.030 miles de euros de los que la entidad reintegró en el ejercicio fiscalizado 44 miles de euros. A fin de ejercicio 2018 el saldo de la deuda de la entidad con la Junta de Extremadura por el citado reintegro⁴⁶ y sus posibles intereses ascendía a 674 miles de euros.

D) ENDEUDAMIENTO CON ENTIDADES DE CRÉDITO

La deuda con entidades de crédito mantenida por los consorcios públicos autonómicos, se circunscribe a dos entidades, a finales de 2018, con el siguiente desglose.

CUADRO Nº 33. ENDEUDAMIENTO CON ENTIDADES DE CRÉDITO DE LOS CONSORCIOS

(miles de euros)

Denominación	2018		
	Largo plazo	Corto plazo	Total
C. FEVAL	0	484	484
C. Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida	817	398	1.215
Total	817	882	1.699

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

El saldo vivo de estas operaciones experimentó una reducción interanual del 36 %, principalmente por la refinanciación de la deuda de FEVAL, sin que se concertaran en el sector nuevas operaciones en 2018. Con objeto de refinanciar en mejores condiciones la deuda que mantenía con entidades financieras, FEVAL viene recibiendo con cargo al Fondo de Financiación a CCAA sucesivas aportaciones entre los ejercicios 2015 a 2018 que suman un total de 1.962 miles de euros, de los que se mantenían pendientes de devolución a 31 de diciembre de 2018, 1.922 miles de euros (98 miles de euros con vencimiento a corto plazo).

En cuanto a INTROMAC, mantenía al comienzo del ejercicio una deuda pendiente con la Junta de Extremadura por 24 miles de euros, procedentes de fondos recibidos con cargo al mecanismo de financiación a proveedores en 2014, que se salda en 2018 mediante compensación con el primer pago de las transferencias globales recibidas en dicho ejercicio.

E) INCIDENCIAS CONTABLES

Persisten en 2018 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

⁴⁶ Respecto a estos importes no satisfechos, tras la instrucción de las correspondientes Diligencias Preliminares y una vez cumplimentado el trámite previsto por el artículo 46 de la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se decretó el archivo de las correspondientes diligencias mediante Auto de 23 de mayo de 2018.

Consortio Museo Vostell Malpartida la cesión de las dependencias de la Junta de Extremadura al no existir documento de cesión de uso.

– La cesión de uso de los inmuebles donde desarrolla su actividad el Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana, propiedad del Ayuntamiento de Olivenza, no está acreditada por ningún documento jurídico por lo que no figuraba contabilizada en las cuentas de 2018. Igualmente, Consorcio Teatro López de Ayala no refleja contablemente la cesión del Teatro López de Ayala por el Ayuntamiento de Badajoz.

– 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.

– El Consorcio Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida tiene derecho de uso de dependencias de titularidad de la Junta de Extremadura (concedido por autorización demanial del ejercicio 2013), el cual tampoco ha sido objeto de activación en su contabilidad.

En el caso de INTROMAC, sí se han activado en su balance de 2018 derechos de uso por un importe conjunto de 4.761 miles de euros de los que 1.111 miles de euros son titularidad de la Junta de Extremadura, si bien no se ha formalizado el título jurídico de cesión al consorcio.

Como ya se ha indicado, todas las entidades de este subsector aportaron sus cuentas para su integración en la Cuenta General de la CAEX, sin informe de auditoría, como consecuencia de las incidencias que motivaron un retraso en su licitación por parte de la IGCA. Todos estos informes fueron elaborados y aportados a este Tribunal con posterioridad a la rendición de la referida Cuenta General, entre los meses de noviembre y diciembre de 2019. En consecuencia, la totalidad de cuentas de estas entidades han sido auditadas, dando lugar a la emisión de una opinión favorable con salvedades, en la mayor parte de los casos.

CUADRO Nº 34. INFORMES DE AUDITORÍA DE CUENTAS DE 2018 DE LOS CONSORCIOS

Cuentas	Número
Auditadas	11
– Con opinión favorable	0
– Con opinión favorable con salvedades	10
– Con opinión desfavorable	1
No auditadas	0

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

De la auditoría de cuentas del Consorcio Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida resulta una opinión desfavorable por el efecto de los siguientes hechos: ausencia de reflejo de los derechos de uso; imposibilidad de verificar la razonabilidad de la cifra de existencias de balance; contabilización de los ingresos por ventas de entradas en función del flujo corriente de caja y no por su devengo; ausencia de registro en dotación fundacional de la aportación inicial al consorcio; diferencias significativas entre el registro auxiliar del inmovilizado material y el epígrafe correspondiente del balance; infravaloración de las subvenciones de capital; no evidencia de parte de otros ingresos de explotación al carecer el consorcio de las resoluciones de concesión de ayudas de las AAPP consorciadas; finalmente, existencia de saldos de clientes y deudores de los que no se ha podido satisfacer su razonabilidad, y de saldos del mismo concepto con antigüedad superior a un año y no provisionados.

El resto de informes de auditoría emitieron opinión con salvedades, entre ellas, y conforme a lo ya expuesto, las que señalan la no contabilización de los derechos de uso y la inadecuación de los planes aplicados. Otras salvedades que vienen reiterándose en las citadas auditorías fueron: no evidencia de parte de otros ingresos de explotación al carecer el consorcio de las resoluciones de concesión de ayudas de las AAPP consorciadas; existencia de saldos de clientes con antigüedad superior a un año no provisionados; ausencia de diferenciación entre resultados de ejercicios anteriores y patrimonio inicial; por último, sobrevaloración de gastos e ingresos correspondientes a aportaciones en especie de entidades consorciadas.

El Plan de auditoría de 2019, además de las auditorías financieras ya mencionadas, incluye las auditorías de cumplimiento de AGENEX y de todos los consorcios del sector, finalizadas todas ellas a 31 de julio de 2020.

Por último, en el ejercicio fiscalizado el Consorcio INTROMAC cambió de criterio contable para aplicar correctamente la norma 20ª de registro y valoración de la Resolución de 26 de marzo de 2013 del ICAC, relativa a la contabilización como deuda de las subvenciones, donaciones y legados reintegrables. Ello supuso reclasificar en 2018 como deuda transformable en subvenciones el importe de 1.027 miles de euros y la reclasificación del pasivo de las cifras comparativas de 2017 por importe de 1.197 miles de euros.

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, que 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.

II.7.2. Ámbito subjetivo. Perímetro de consolidación

La IGAE comunicó con fecha 28 de diciembre de 2018 la clasificación institucional de las unidades dependientes de la CAEX, al cierre del ejercicio fiscalizado, realizada por el Comité Técnico de Cuentas Nacionales. De esta clasificación resultan 46 entidades integradas en el subsector

“AAPP” (entre las que se incluyen dos fondos sin personalidad jurídica) y cinco entidades que forman parte del subsector “Sociedades no financieras”, sin que existan entidades pendientes de clasificación. Cabe señalar que, formando parte del subsector AAPP se sigue incluyendo el Consejo Consultivo de Extremadura que fue suprimido en virtud de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, que derogó su ley reguladora. Asimismo, se mantiene, como en ejercicios precedentes, la discrepancia entre el número de entidades que configuran el ámbito subjetivo del sector público autonómico a efectos de contabilidad nacional y el contemplado en el presente Informe de fiscalización, de acuerdo con la delimitación del sector público prevista por el artículo 2 de la LH, que no prevé la composición del órgano de gobierno como criterio de inclusión de las fundaciones públicas. Siendo consecuentes con este último criterio, no forman parte del sector público autonómico las entidades Fundación Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura, Fundación Extremadura de Cine, Fundación Videomed y Fundación de Relaciones Laborales de Extremadura⁴⁷. Para el resto de entidades públicas, existe plena coincidencia en ambos criterios de delimitación.

Por otra parte, la Sociedad URVIPEXSA ha sido objeto de reclasificación en el ejercicio fiscalizado, pasando a incluirse en el subsector AAPP. Dado que esta sociedad mantenía deuda viva al cierre del ejercicio, el efecto del incremento de deuda debida a esta reclasificación se ha excluido a efectos de cumplimiento del objetivo de deuda pública.

II.7.3. Cumplimiento de los Objetivos

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017 se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto para el ejercicio 2018. Para el conjunto de las AAPP quedaron delimitados los dos primeros en el 2,2 % y 97,6 % del Producto Interior Bruto (PIB), fijándose un 2,4 % de variación máxima del gasto computable (regla de gasto). El 28 de julio de 2017 se individualizaron los objetivos para cada una de las CCAA, quedando fijado el mismo objetivo de déficit para todas ellas, el 0,4 % del PIB regional y el objetivo de deuda para el conjunto de las CCAA en el 24,1 %, fijándose de manera individualizada para la CAEX en el 22,7 % del PIB regional. En el caso de Extremadura las deudas no computables por las excepciones autorizadas por el Consejo de Ministros, se corresponden a las derivadas de cambios en la composición de su sector público (4 millones de euros) y en el cómputo de la deuda por mecanismos adicionales de financiación, cuya inclusión permite incrementar el objetivo de deuda hasta el 24 % del PIB regional.

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

Los PG de Extremadura para 2018 acompañan los correspondientes a todas las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LOEPSF, en aplicación del artículo 6⁴⁸ de la LOEPSF, a excepción de los correspondientes a la Universidad de Extremadura y su fundación dependiente (Fundación Universidad Sociedad)⁴⁹.

⁴⁷ Como ya se ha indicado en este informe esta diferencia de criterio se salva con la entrada en vigor en 2019 de la LAMA, que modifica el criterio de delimitación de la LH adaptándolo al ámbito de la contabilidad nacional.

⁴⁸ “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”.

⁴⁹ Respecto a lo alegado, el artículo 6 de la LOEPSF determina, a efectos de transparencia, la necesidad de incluir información relativa a todas las entidades integrantes del sector público autonómico (del que forma parte la Universidad de Extremadura), sin excepciones, lo cual no se opone al respeto a la autonomía universitaria en cuanto a la aprobación y elaboración de los mismos.

En cumplimiento de lo previsto por el artículo 27.1 de la LOEPSF, la Memoria General que acompaña a los PG de Extremadura para el ejercicio 2018 incluye la equivalencia del saldo presupuestario y el saldo en contabilidad nacional, cuantificando una necesidad de financiación estimada de 77,15 millones de euros (un 0,4 % del PIB regional). Los ajustes en contabilidad nacional son presentados totalizados sin incluir un desglose de los diferentes motivos de ajuste que sí fueron objeto de inclusión en la memoria del ejercicio precedente.

CUADRO Nº 35. ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT EN LOS PG DEL EJERCICIO 2018

(millones de euros)

Conceptos	Importe
1.-Ingresos no financieros	4.986,40
2.-Gastos no financieros	5.116,74
3.-Superávit (+)/Déficit (-) no financiero del Presupuesto (1-2)	(130,34)
4.-Ajustes en Contabilidad Nacional (Normas SEC-95)	53,19
5.-Necesidad (+)/Capacidad (-) de financiación	(77,14)
% PIB regional	(0,4)
PIB regional estimado	19.287,5

Fuente: Memoria General de los PG Extremadura ejercicio 2018.

Por el contrario, por vez primera, la memoria general que acompaña a los PG de la CAEX incluye en 2018 un desglose tanto del gasto computable a efectos de la regla de gasto, 3.718 millones de euros, como de la estimación de deuda pública en coherencia con la necesidad de financiación prevista, hasta alcanzar los 4.494,73 millones de euros.

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

De acuerdo con lo previsto por el artículo 17 de la LOEPSF el 25 de octubre de 2019 el MINHAFP emite el segundo informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos relativos a 2018, resultando para la CAEX un déficit del 0,3 % del PIB regional y un nivel de deuda que alcanza el 23,9 % del PIB. Respecto a la regla de gasto, la tasa de variación alcanzada por Extremadura fue del 2 %. En consecuencia, la CAEX cumplió en el ejercicio fiscalizado los tres objetivos citados.

Respecto al objetivo de déficit, la necesidad de financiación alcanzada presenta el siguiente desglose tras los ajustes realizados por la IGAE.

CUADRO Nº 36. 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	(36)
1.1. Saldo presupuestario no financiero	(97)
1.2. Ajustes al saldo presupuestario por aplicación del SEC	61
2. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN UNIDADES QUE GESTIONAN SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	(13)
2.1. Saldo presupuestario no financiero	3
2.2. Ajustes al saldo presupuestario por aplicación del SEC	(17)
2.3. Capacidad o necesidad de financiación de unidades empresariales que gestionan sanidad o Servicios Sociales	1
3. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE UNIDADES EMPRESARIALES EXCLUIDAS LAS QUE GESTIONAN SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	(2)
4. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN	(51)

Fuente: IGAE.

En el ejercicio fiscalizado los ajustes entre contabilidad presupuestaria y contabilidad nacional han tenido un efecto positivo para el cómputo de la necesidad de financiación, destacando el ajuste positivo en 61 millones de euros, en concepto de transferencias por fondos europeos, principalmente de fondos FEDER. Además, el impacto negativo que en contabilidad nacional supone el cómputo de los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto asciende a 32 miles de euros, siendo mucho más reducido que en ejercicios precedentes, especialmente en el ámbito sanitario.

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 cuadro.

CUADRO Nº 37. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA 2014-2018

(miles de euros)

Año	Total Deuda Viva
2014	3.091.928
2015	3.576.256
2016	4.059.074
2017	4.401.440
2018	4.622.230

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

Como en el ejercicio precedente, 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 cumplimiento de los tres objetivos, e incluso, un desglose por entidades del PMP, dando cumplimiento a la obligada transparencia exigida por el artículo 6.1 de la LOEPSF.

C) PEF

Como resultado de los incumplimientos de los objetivos de deuda y déficit en que incurrió la CAEX en 2017, ya puestos de manifiesto en el informe provisional del MINHAFP de abril de 2018, el 26 de julio de 2018 se remite, de conformidad con lo previsto en los artículos 21 y 23 de la LOEPSF, el PEF 2018-2019 de la CAEX, obteniendo la declaración de idoneidad por parte del CPFF, el 31 de julio de 2018. Cabe señalar que en el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitido el 26 de junio de 2018 a la vista de la presentación de este plan, se esperaba un incumplimiento moderado de la regla de gasto y del objetivo de estabilidad presupuestaria que, como se ha señalado, fueron finalmente objeto de cumplimiento. La razón principal del cumplimiento alcanzado frente a estas previsiones fue la evolución más positiva de lo esperado de los recursos obtenidos por Fondos Europeos, antes señalada.

Dado el cumplimiento de los objetivos mencionados, la CAEX no tuvo que elaborar un nuevo PEF para los ejercicios 2019-2020.

II.8. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

II.8.1. Personal

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

El peso relativo del capítulo 1 “Gastos de personal” alcanzó en el ejercicio fiscalizado un 41,3 % sobre el total de obligaciones reconocidas, un punto porcentual inferior al ejercicio precedente, conforme figura en la liquidación consolidada del presupuesto de gastos del sector público administrativo. Esta evolución responde al hecho de que, pese a incrementarse en términos absolutos en 2018, el aumento de otros capítulos presupuestarios, especialmente de los pasivos financieros, ha sido más que proporcional.

Extendiendo el análisis adicionalmente a las entidades no administrativas, el siguiente cuadro refleja 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 38. GASTOS DE PERSONAL DE LA AG Y DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO (2015-2018)

(miles de euros)

Entidades (*)	Gastos de personal			
	2015	2016	2017	2018
Administración General	1.053.229	1.095.945	1.091.755	1.120.728
OOAA y Entes públicos	819.150	835.940	829.928	847.844
Universidad de Extremadura y entidad dependiente	100.907	104.914	103.170	104.796
Empresas públicas	49.277	48.317	51.751	52.378
Fundaciones	9.974	9.677	10.015	10.869
Consortios	7.301	7.733	8.231	8.439
Total	2.039.838	2.102.526	2.094.850	2.145.054

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

(*) 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 2015-2018. A efectos comparativos se integran en el periodo los datos de la Sociedad FEVAL, Gestión de Servicios, S.L. en los del Consorcio FEVAL del que depende.

Conforme al estado precedente, el aumento interanual de los gastos de personal en 2018 asciende a nivel agregado a un 2,4 %, experimentándose un incremento de los mismos en cada una de las agrupaciones en que se desglosa el sector autonómico, en función de su naturaleza.

Por lo que se refiere a la evolución de efectivos, atendiendo al mismo desglose por entidades y periodo temporal, se expone en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 39. EVOLUCIÓN PLANTILLA MEDIA PERSONAL DE LA AG Y DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO (2015-2018)

Entidades	Nº medio de trabajadores por ejercicio			
	2015	2016	2017	2018
Administración General	30.949	31.386	32.185	32.301
OOAA y Entes públicos ⁽¹⁾	16.155	16.303	16.677	16.822
Empresas públicas	1.542	1.574	1.644	1.613
Fundaciones	294	273	302	306
Consortios ⁽²⁾	230	229	228	233
Universidad y entidad dependiente ⁽³⁾	2.889	2.870	2.838	2.691
Total	52.059	52.635	53.874	53.966

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) Los datos de la sociedad dependiente del Consorcio FEVAL se integran con los de su matriz.

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

La adecuación del incremento de estos gastos se analizará en los subepígrafes sucesivos, siendo necesario con carácter previo hacer referencia a las limitaciones legales vigentes en 2018, respecto a los dos componentes que determinan este gasto, los incrementos retributivos y la evolución de efectivos:

– El artículo 14.1 de la LP para 2018 determina que, con efectos desde el 1 de enero de 2018, 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, el límite retributivo en la legislación estatal se establece con carácter básico por el artículo 18. Dos de la LPGE para 2018 según el cual, en el ejercicio fiscalizado las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 1,5 % respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2017. Asimismo, conforme a lo previsto por este último artículo, el 13 de julio de 2018 el Consejo de Ministros aprobó un incremento adicional del 0,25 % con efectos desde el 1 de julio de 2018, al haber alcanzado el PIB a precios constantes en 2017 el 3,1 %. Por último, se podrá autorizar un incremento adicional del 0,2 por ciento 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.

- En cuanto a las restricciones en la incorporación de efectivos, la LPGE en su artículo 19 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. Si las Administraciones no hubieran cumplido en 2017 con los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y la regla de gasto, 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. Estas últimas administraciones y el resto de sectores podrán adicionalmente 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 efectivos⁵⁰. La CAEX se encontraba en este supuesto durante el ejercicio fiscalizado, en tanto incumplió en 2017 los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- Por su parte, 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.
- Por último, el artículo 19. Uno. 9 de la LPGE para 2018 autoriza (además de la establecida por el artículo 19. Uno. 6 de la LPGE para 2017) una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal, cuyas condiciones y ejecución en 2018 será objeto de desarrollo en párrafos posteriores.
- En la normativa autonómica, las restricciones referidas a la incorporación del nuevo personal se regulan en el artículo 27 de la LP, siendo reguladas las condiciones para la incorporación de funcionario interino y laboral temporal, en ambos casos para la ejecución de programas de carácter temporal o por exceso o acumulación de tareas, respectivamente por los artículos 28 y 29 de la LP.

B) ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTIDADES INTEGRADAS

A efectos de analizar la evolución de los gastos de personal en 2018, en relación con sus dos componentes (retribuciones y efectivos), resulta necesario diferenciar la evolución de los gastos correspondientes a educación no universitaria objeto de gestión 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 acuerdo con la información proporcionada por la DG de Personal Docente, en 2018 el aumento interanual de los gastos de personal (artículos 12 y 13 del presupuesto referidos a funcionarios y laborales) se cifró en 14.183 miles de euros, lo que supone un aumento del 2,52 %. El aumento retributivo fue del 1,625 % (lo que explica un 65 % del incremento de los referidos gastos), una vez computado el 25 % a partir de julio de 2020, de acuerdo con los límites de incremento de retribuciones previstos por la LPGE. El resto del incremento es debido a incorporaciones de funcionarios interinos, motivadas por dos razones:

- En primer lugar, por las nuevas incorporaciones de profesores interinos de Educación Secundaria para el curso 2018/19 (comenzaron el 10/09/2018), con el objeto de mantener el servicio educativo al reducirse la jornada lectiva de 20 a 19 horas. Todo ello en aplicación del Acuerdo de 20/06/2018, Junta Extremadura-Sindicatos con representación en la Mesa General de Negociación de la Junta de Extremadura, para la recuperación de derechos, para la 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 extremeña. La valoración del coste de esta medida en el ejercicio fiscalizado se cifra en 2.911 miles de euros. Respecto a lo

⁵⁰ 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.

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 medida⁵¹, sin que se haya acreditado la existencia del preceptivo informe del órgano competente en materia de presupuestos. Estos informes son relevantes en tanto que de la aplicación de este Acuerdo se deriva la necesidad de nuevas contrataciones de interinos, que las citadas leyes de presupuestos limitaban a casos urgentes e inaplazables.

– En segundo lugar, por la continuación de los proyectos educativos ITACA 2 e ITACA 3 financiados por el Fondo Social Europeo, que se pusieron en marcha en el curso 17/18 generándose el crédito correspondiente para gastos de personal (interinidades), ejecutado durante el último tramo de 2017 y durante todo 2018 al quedar establecidos los programas señalados también para el curso 18/19. Su impacto en el incremento del gasto de personal en 2018 se ha cuantificado en 1.993 miles de euros.

Debe señalarse que, como consecuencia del efecto conjunto de los incrementos retributivos y las nuevas incorporaciones, el concepto de capítulo 1 que experimenta un mayor incremento en 2018 es el 124 “Retribuciones del personal de cupo”, con un incremento interanual de 13.190 miles de euros (un 12 %).

Por lo que se refiere a los gastos de personal gestionados por la DG de Función Pública de la CHAP el incremento experimentado, en exceso sobre el porcentaje de incremento de retribuciones previsto por la LPGE, vino motivado por:

– El abono de la carrera profesional a funcionarios interinos y laborales temporales aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 10 de abril de 2018 entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos en el ámbito de la AG (publicado por Resolución de 17 de abril de 2018 de la CHAP). En relación con este Acuerdo constan los informes favorables exigidos por el artículo 27.2 de la LP para 2018. La memoria económica de la DG de Función Pública cifra el montante total que supone este acuerdo para los PG de Extremadura de 2018 en 4.665 miles de euros⁵². Al respecto, el artículo 60 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura excluye expresamente de las retribuciones a percibir por los funcionarios interinos el complemento de la carrera profesional. Asimismo, el artículo 43 del V Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Extremadura no contempla este complemento para laborales temporales⁵³.

– En menor medida, y al estar correctamente aplicados los incrementos autorizados en conceptos de nómina, por el incremento en 2018 del número de contrataciones temporales por esta DG, principalmente correspondientes al SEPAD (motivando un incremento del 3,75 % del concepto 130 “Retribuciones básicas del personal laboral”).

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

⁵¹ 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.

⁵² Este Acuerdo modifica el ámbito de aplicación de la carrera profesional reconociendo el nivel Uno de carrera profesional a los funcionarios interinos y personal laboral temporal no indefinido que lleva más de cinco años ocupando su puesto de trabajo. Asimismo, contempla el abono de carrera profesional del año 2017 para funcionarios interinos y laborales temporales que cumplieron el requisito del ejercicio anterior y no le había sido abonada.

⁵³ No obstante, el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno limita el reconocimiento a aquellos interinos y personal laboral temporal a los que resulta de aplicación el concepto jurisprudencial de interinos de larga duración, que mantengan una relación de servicio con la Administración que supere los cinco años de duración. Con posterioridad, la Sentencia del Tribunal Supremo 821/2019, decide con interés casacional sobre la existencia de discriminación al excluir a los funcionarios interinos y laborales temporales de la carrera profesional. Esta sentencia determina que la carrera profesional forma parte del concepto “condiciones de trabajo”.

CUADRO Nº 40. EVOLUCIÓN GRUPOS DE CATEGORÍAS AG (2015-2018)

Clasificación personal	Nº medio de trabajadores por ejercicios			
	2015	2016	2017	2018
1. Altos cargos	58	69	69	68
2. Personal eventual	75	76	84	87
3. Personal funcionario	21.487	21.895	22.469	22.476
3.1. De carrera	16.453	16.231	16.213	16.036
3.2. Interinos	5.034	5.664	6.256	6.440
4. Personal laboral	9.329	9.346	9.563	9.670
4.1. Fijos	6.531	6.326	6.130	6.107
4.2. Temporales	2.798	3.020	3.433	3.563
Total	30.949	31.386	32.185	32.301

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

En coherencia con lo expuesto en párrafos precedentes, en 2018 el incremento de personal se debió, fundamentalmente, a la incorporación de funcionarios interinos y personal laboral temporal, que fue compensado parcialmente por la reducción de funcionarios de carrera y personal laboral fijo, confirmando la tendencia experimentada en ejercicios precedentes. Ello es consecuencia de los retrasos acumulados en ejercicios anteriores en relación con las sucesivas OEP, así como a que, a 31 de diciembre de 2018, aún estaban en curso los procesos de estabilización en el empleo en el ámbito de la CAEX.

Según lo dispuesto por el artículo 27.4 de la LP para 2018, 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 14 de febrero de 2018 “de contratación de personal laboral temporal y nombramiento de funcionarios interinos en 2018 por la AG, sus OOAA y entidades públicas”, con entrada en vigor a partir de 26 de febrero de 2018. Sobre una muestra de contrataciones realizadas se ha acreditado la existencia del informe preceptivo favorable por la CHAP, exigido por el referido artículo. No obstante, la evolución de las incorporaciones de interinos y personal laboral temporal puesta de manifiesto en el cuadro anterior, evidencia un incremento continuado que no se corresponde con el carácter excepcional previsto para estas incorporaciones.

Por otra parte, el citado artículo 27.4 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, sin que se haya acreditado la remisión de estas relaciones en el ejercicio 2018.

Se resume a continuación la evolución durante el ejercicio fiscalizado de las OEP en vigor durante el mismo⁵⁴, sin incluir la Oferta extraordinaria de estabilización de empleo.

CUADRO Nº 41. EVOLUCIÓN DE LAS OEP VIGENTES EN 2018

OEP	Situación a 1-1-2018			Situación a 31-12-2018			
	Plazas convocadas pendientes de resolver	Plazas pendientes de convocar	OEP 2018	Plazas convocadas en 2018	Plazas resueltas en 2018	Plazas convocadas pendientes de resolver	Plazas pendientes de convocar
2010 2011	306 Laborales				306 Laborales		
2014	Personal no docente: 25 plazas de promoción interna					Personal no docente: 25 plazas de promoción interna	
2015	328 de naturaleza estatutaria y 50 de funcionarios no docentes (15 Libre y 35 de promoción interna)	10 plazas de promoción interna				328 de naturaleza estatutaria y 50 de funcionarios no docentes (15 Libre y 35 de promoción interna)	10 plazas de promoción interna
2016	486 de naturaleza estatutaria y 10 de Personal no docente	Personal no docente: 140 plazas más 40 de promoción interna		70 de Personal no docente		486 de naturaleza estatutaria y 80 de Personal no docente	70 Laborales y 40 de promoción interna
2017	554 de naturaleza estatutaria	532 plazas de turno libre y 46 de promoción interna		442 de turno libre y 26 de promoción interna	Personal docente: 339 de turno libre y 21 de promoción interna	554 de naturaleza estatutaria, 442 de turno libre y 26 de promoción interna	90 Laborales y 20 de personal no docente de promoción interna
2018			955 plazas libre y 48 promoción interna				955 plazas libre y 48 promoción interna

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

⁵⁴ 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.

Del análisis de las convocatorias y resoluciones correspondientes a estas ofertas, durante el ejercicio fiscalizado, cabe señalar:

- Las únicas plazas resueltas durante el ejercicio fiscalizado corresponden a las OEP de los ejercicios 2010 y 2011, 306 laborales que fueron convocadas en 2013, y las 360 ofertadas en 2017 correspondientes a funcionarios docentes.
- De la OEP de 2016 se convocaron en 2018 las 70 plazas de turno libre de personal funcionario y en 2019, poco antes del transcurso del plazo límite de convocatoria, las 70 de laborales.
- Respecto a la OEP de 2017, en el ejercicio fiscalizado se convocaron 442 plazas de turno libre de personal funcionario y 26 plazas de promoción interna, convocándose las 90 de laborales en 2019.
- Durante el ejercicio fiscalizado se impulsa la convocatoria de plazas procedentes de ofertas de ejercicios precedentes de forma que, de las 768 plazas pendientes de convocar a 1 de enero de 2018, tan solo quedaban a 31 de diciembre, 230 plazas pendientes de convocatoria, de las cuales 160 correspondían a personal laboral y 70 a promoción interna. Se evita con ello la caducidad de ciertas plazas que venía produciéndose en ejercicios precedentes. No obstante, de las 1.759 plazas convocadas pendientes de resolver existentes a 1 de enero de 2018, permanecían sin resolver al finalizar el ejercicio fiscalizado 1.453 plazas, un 82,6 %.

A los procesos sin concluir de ofertas de ejercicios precedentes se adicionan un total de 1.003 plazas correspondientes a la OEP para el año 2018, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura que publica la Resolución de 20 de diciembre de 2018 de la CHAP, pendientes de convocar al finalizar el ejercicio fiscalizado, dada la fecha de la Oferta. Se ha acreditado mediante certificado de las dos direcciones generales (Función Pública y Personal Docente) la adecuación del cálculo de las plazas a ofertar en 2018, conforme a la tasa de reposición prevista en el artículo 19 de la LPGE para ejercicio 2018, habiéndose adicionado en el cálculo de las plazas de personal docente de la AG el 5 % autorizado para Administraciones que no hubieran cumplido en 2017 con los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y la regla de gasto.

Por otra parte, el artículo 19. Uno. 6 de la LPGE para 2017 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. Las OEP que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2017 a 2019. En el ejercicio fiscalizado, mediante dos Resoluciones de la CHAP, se ordena la publicación en el DOE de sendos 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 907 plazas, 67 de promoción interna y 20 incluidas en turno libre que figuran como pendientes de incluir en cuerpo y turno (Resolución de 5 de enero de 2018 que publica el Acuerdo de 27 de diciembre de 2017). Todas las plazas fueron convocadas y resueltas en el ejercicio fiscalizado con la excepción de las 20 pendientes que finalmente se incluyeron en el Cuerpo de Maestros y se convocaron y resolvieron en 2019.
- Personal estatutario del SES (Resolución de 8 de febrero de 2018 que publica el Acuerdo de 6 de febrero de 2018), un total de 1.837 plazas convocadas en su totalidad en el ejercicio fiscalizado.

Además de las plazas autorizadas por la LPGE para 2017, el artículo 19. Uno. 9 de la LPGE para 2018 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 generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos⁵⁵. Esta autorización se articuló en el ejercicio 2019 con Resoluciones de la CHAP, por las que se ordena la publicación en el DOE de sendos 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 415 plazas de turno libre de personal docente no universitario y 572 plazas de personal estatutario del SES.

La acumulación de procesos selectivos sin resolver, ha determinado el mantenimiento de un elevado número de puestos ocupados en comisión de servicio a fin del ejercicio 2018, un total de 4.011 (1.524 de la AG no docente, 823 del SES y 1.664 correspondientes a Personal Docente), superior a los correspondientes al ejercicio precedente tanto en número total, como los relativos a personal no docente y sanitario del SES. Por otra parte, 926 de estas comisiones (524 de la AG no docente y 402 del SES) tenían una 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 Extremadura⁵⁶.

Cabe destacar que, frente a ejercicios precedentes en el que la aplicación de prácticas de contratación de personal inadecuadas motivó que un elevado número de trabajadores que mantenían relaciones laborales previas (con la AG o entidades integradas) adquirieran la condición de indefinidos no fijos, tanto en el ejercicio 2017 como especialmente en el fiscalizado, se constata una significativa reducción del número de trabajadores afectados por esta circunstancia. Tan solo, un total de ocho trabajadores adquirieron la condición de indefinidos no fijos en 2018 por sentencia judicial, cinco en la AG, dos en el SEXPE y uno en SEPAD.

Por lo que respecta al coste por indemnizaciones en materia laboral, en 2018 se reconocieron obligaciones por importe conjunto de 971 miles de euros, con el siguiente desglose:

- El importe de 211 miles de euros por ejecución de sentencias, de los que más de la mitad fueron por carrera profesional en coherencia con lo ya expresado. El 45 % del importe mencionado se concentró en SEPAD, SEXPE e Instituto de la Juventud de Extremadura, entidades integradas en la AG.
- Por vacaciones no disfrutadas, 547 miles de euros e indemnizaciones por fin de contrato, 213 miles de euros, en su mayor parte correspondientes al SEPAD.

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.8.1 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 2015-2018.

⁵⁵ La tasa de cobertura temporal de las plazas incursas en los procesos de estabilización, deberá situarse al final del periodo, 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.

⁵⁶ No se aporta información que permita acreditar lo manifestado en el trámite de alegaciones en relación con el número de comisiones correspondientes a puestos de trabajo reservados. En cualquier caso, la duración de las comisiones por encima del límite legal seguiría afectando a los 365 puestos no amparados por la citada disposición.

CUADRO Nº 42. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL DEL RESTO DE OAA Y ENTES

(miles de euros)

Entidades/ gasto personal	2015	2016	2017	2018
CESEX	189	181	153	173
IMEX	1.224	1.202	1.370	1.451
CICYTEX	7.860	8.259	8.104	9.536
CJEX	199	182	213	244
Total	9.472	9.824	9.840	11.404

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

Los gastos de personal de las cuatro entidades experimentaron incrementos interanuales en 2018, suponiendo a nivel agregado un porcentaje conjunto del 15,8 %.

La entidad que concentra un mayor volumen de gastos de personal es CICYTEX, cuyos gastos de personal se incrementaron en 1.432 miles de euros (un 18 %), como consecuencia de:

- La total incorporación a la nómina del centro de los trabajadores que en ejercicios anteriores habían venido prestando servicios al amparo de encomiendas de gestión a la empresa pública GPEX. Estos trabajadores, una vez declarados por sentencias judiciales firmes indefinidos no fijos de CICYTEX por cesión ilegal, se fueron incorporando paulatinamente a partir del segundo semestre de 2017, estando totalmente integrados en la nómina del organismo en el ejercicio 2018, produciéndose por tanto en el ejercicio fiscalizado un notable incremento de los costes salariales. Ello ha supuesto un incremento de gastos cifrado en 741 miles de euros, que en ejercicios anteriores venía imputándose al capítulo VI del presupuesto.
- Las contrataciones en el ejercicio 2018 de personal laboral temporal correspondiente al concepto 138 (vinculado a la ejecución de proyectos con financiación afectada), derivadas de listas de espera específicas convocadas a finales de 2017, que supone un incremento de 691 miles de euros.

Mediante Acuerdo del Consejo Rector del CICYTEX, adoptado en su reunión del 23 de julio de 2018, se modifica puntualmente la relación de puestos de trabajo de personal funcionario y de personal laboral del organismo. Posteriormente, por sendos Acuerdos de 20 de mayo de 2019 se modifican de nuevo las mencionadas relaciones, en este caso, 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 64 plazas.

El informe de auditoría de cumplimiento sobre la gestión de CICYTEX en 2018 realizado por la IGCA señala, respecto a los pagos a la Tesorería de la SS, que es práctica de la entidad contabilizar como gasto de SS el importe total que el trabajador percibe en el periodo en el que sufre una incapacidad temporal, sin deducir del mismo el complemento que paga el CICYTEX al trabajador hasta completar su salario, el cual debería contabilizarse como retribuciones de personal, afectando a un importe de 180 miles de euros en 2018.

A 31 de diciembre de 2018, 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.

Por lo que se refiere al IMEX, la situación de tres trabajadoras inicialmente contratadas mediante contratos de obra y servicio con prórrogas sucesivas, fue objeto de regularización por Orden de 27

de julio de 2018 que modifica puntualmente las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y de personal laboral de la Consejería de Cultura e Igualdad.

D) RESTO DE ENTIDADES

Las disposiciones adicionales vigésima novena, trigésima y trigésima primera de la 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 negativo⁵⁷. 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 20 de febrero de 2018 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. La disposición es de aplicación a empresas, fundaciones y consorcios públicos autonómicos cuyos presupuestos son objeto de aprobación por la LP para 2018, y al ser anterior a la aprobación de la LPGE para 2018 no incorpora la tasa de reposición prevista por esta para estas entidades, más amplia que la incluida en las directrices.

Empresas públicas

La evolución de gastos de personal y del número medio de efectivos en el sector empresarial autonómico se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 43. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS SECTOR EMPRESARIAL AUTONÓMICO

(miles de euros)

	2015	2016	2017	2018
Gastos personal (*)	49.277	48.317	51.751	52.378
Nº medio trabajadores (*)	1.542	1.574	1.644	1.613

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

(*) No incluye las cifras de la filial de FEVAL

Del análisis de la evolución en 2018 del gasto de personal y variación de efectivos en las empresas públicas autonómicas, se deducen los siguientes resultados:

⁵⁷ 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.

– Las retribuciones salariales de la Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. se incrementaron en un 8,8 %, principalmente, por el incremento de efectivos. Entre los puestos que adquieren el carácter indefinido, 65 de ellos corresponden a convocatorias públicas de 2016 en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal a fijo para la sociedad. Al respecto, la DA décima quinta de la LPGE para 2016, relativa a la contratación de personal de las sociedades mercantiles públicas y las entidades públicas empresariales en 2016, establece con carácter básico que las mismas podrán realizar, exclusivamente, para procesos de consolidación de empleo temporal, contratos indefinidos con un límite del 15 % de su tasa de reposición. No queda acreditado el cumplimiento de este límite por parte de la sociedad.

Por otra parte, los gastos de personal de esta sociedad experimentaron un aumento en 2018 de 963 miles de euros (160 miles de euros como intereses), al ser requerida la misma por la DG de Inspección de Trabajo y SS para la tramitación del alta en SS de 22 trabajadores, que mantenían con la sociedad contratos suscritos de arrendamientos de servicios, tras constatar la Inspección el mantenimiento de una relación laboral con la sociedad por parte de estos trabajadores, en trece de estos casos, desde el ejercicio 2013.

– En el caso de las Sociedades FEISA y Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A. el incremento de las retribuciones salariales es superior al 2,9 %, en ambos casos por encima del límite de incremento de retribuciones previsto por la LPGE, pese a no variar el número de efectivos. En cuanto a la Sociedad Extremadura AVANTE, Servicios Avanzados a PYMES, S.L., incrementó sus retribuciones en 2018 en un 18 %, pese a que el incremento del número medio de efectivos se limitó al 13,7 %⁵⁸.

– Al igual que el ejercicio precedente, se autorizaron en 2018 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 de acuerdo con la normativa que les sea aplicación. Cabe señalar que esta entidad viene procediendo durante el ejercicio y los anteriores a la conversión de contratos temporales en indefinidos, por la concatenación de contratos temporales, por lo que la autorización genérica carece de las garantías necesarias para evitar la mencionada concatenación 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. En el ejercicio fiscalizado 44 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 LPGE (DA cuadragésima tercera. Dos). Asimismo, esta sociedad dio de alta con carácter indefinido a tres trabajadores de la empresa pública GISVESA dada la subrogación a fin de ejercicio de los dos encargos vigentes de GISVESA.

– Un total de 18 trabajadores habían demandado a GISVESA por la concatenación temporal de sus contratos temporales en ejecución de encomiendas de gestión, en 2018. En cinco de estos casos, ya en 2018, habían recaído sentencias declarando las respectivas relaciones laborales como indefinidas, en caso de cese, condenando a la readmisión o indemnización. En otros nueve casos estas resoluciones en el mismo sentido recayeron en 2019, estando pendiente de resolución al cierre de 2019 las demandas de otros cuatro trabajadores.

– GEBIDEXSA realizó en 2018 121 contrataciones de personal temporal con una duración superior al mes, sujetas por tanto a la preceptiva autorización que no ha quedado acreditada como tampoco la publicidad de toda la oferta de empleo de la sociedad. El incremento de las

⁵⁸ Las correspondientes sociedades justifican el incremento salarial en complementos por antigüedad no computables a efectos del incremento de los límites, si bien no aportan documentación complementaria que permita acreditar ese extremo.

retribuciones salariales de GESPEA, un 6 %, se ha producido pese a que no se incrementan el número de efectivos en 2018, superando el límite de la LPGE.

En el ejercicio 2018 las indemnizaciones en materia laboral satisfechas por las empresas públicas extremeñas ascendieron a 309 miles de euros⁵⁹. Por otra parte, en concepto de provisión para cubrir posibles indemnizaciones en materia laboral, GEBIDEXSA y GPEX registraron como provisiones correspondientes a días de salario por año trabajado (trabajadores con contrato temporal) 142 y 2 miles de euros; GPEX registró 10 miles de euros más por litigios reclamando la improcedencia del despido. Adicionalmente, GISVESA mantiene registradas a 31 de diciembre de 2018, dado su proceso de liquidación, provisiones a corto plazo por demandas laborales por un importe conjunto de 543 miles de euros (367 y 176 miles de euros en concepto de salarios de tramitación y liquidación por despido, respectivamente).

Al término de 2018 continuaba sin contar con un manual de selección de personal la Sociedad FEVAL Gestión de Servicios, S.L.

Fundaciones Públicas

El siguiente cuadro recoge la evolución en el periodo 2015-2018 de los gastos de personal y nº medio de efectivos del sector público fundacional autonómico.

CUADRO Nº 44. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS SECTOR FUNDACIONAL AUTONÓMICO

(miles de euros)

	2015	2016	2017	2018
Gastos personal	9.974	9.677	10.015	10.869
Nº medio trabajadores	294	273	302	306

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

Los incrementos retributivos de ajustan, en términos generales, a los límites previstos por la LPGE (1,5 % hasta junio, incrementado en un 0,25 % a partir de julio). Adicionalmente, en relación con el aumento neto del total de gastos de personal experimentado en 2018 del 8,5 %⁶⁰, cabe señalar:

– Debe considerarse que parte de este incremento, se explica tan solo por el cómputo íntegro en 2018 de los gastos de personal que son consecuencia de la fusión entre las fundaciones Academia Europea de Yuste y Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica. Esta fusión tuvo sus efectos contables el 20 de noviembre de 2017 lo que explica el incremento interanual de los gastos de personal de la fusionada en un 82,1 %.

– Fundación Jóvenes y Deporte aumentó en un 9,5 % sus retribuciones salariales, principalmente por el incremento del número de efectivos. Las nueve contrataciones de la fundación en 2018 se realizaron a través de bolsas de empleo y del SEXPE y no contaron con la preceptiva autorización de la CHAP.

⁵⁹ Desglosando estas indemnizaciones por sociedad afectada corresponden a: GISVESA, 191 miles de euros, Sociedad Pública de de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A., 17 miles de euros, URVIPEXSA, 2 miles de euros, GPEX, 63 miles de euros, GEBIDEXSA, 32 miles de euros y Extremadura Avante, Servicios Avanzados a PYMES, S.L., 4 miles de euros.

⁶⁰ Quedaría reducido al 5,6 % en términos homogéneos al computar los gastos de personal de la Fundación Centro de Estudios y Cooperación con Iberoamérica hasta el momento de la fusión, en los datos agregados de 2017.

- Las contrataciones realizadas en el ejercicio por la Fundación Orquesta de Extremadura de un trabajador indefinido y 6 temporales (con contratos de duración superior a 30 días) no contaron con la preceptiva autorización de la CHAP⁶¹.
- La Fundación FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura incrementó sus retribuciones salariales en un 11,6 %. La aplicación según convenio de un 1,1 % de incremento por IPC (índice de precios de consumo), en la medida en que se aplique de forma adicional al incremento previsto por la LPGE, no tiene cobertura legal.

En 2018 se transformaron en indefinidos por concatenación de contratos temporales, dos trabajadores de FUNDESALUD y un tercero de Fundación COMPUTAEX, 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.

Al término del ejercicio fiscalizado continúan sin contar con manuales de procedimiento de selección de personal las fundaciones Godofredo Ortega Muñoz y Extremeña de la Cultura, si bien, esta última carece de personal propio, a excepción del Director Gerente.

Consortios

La evolución durante el periodo 2015-2018 de los gastos de personal y el número medio de efectivos de los consorcios públicos autonómicos se expone en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 45. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL Y Nº MEDIO EFECTIVOS DE LOS CONSORCIOS

(miles de euros)

	2015	2016	2017	2018
Gastos personal (*)	7.301	7.733	8.231	8.439
Nº medio trabajadores (*)	230	229	228	233

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.

En relación con la variación de estos gastos en el periodo fiscalizado, cabe señalar:

- Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida incrementó sus gastos de personal en 2018 en un 11,6 %, como consecuencia, principalmente del abono de atrasos correspondientes a los ejercicios 2012 a 2018, motivados por un error en el importe del complemento retributivo aplicado en nómina. Este abono es aprobado por la Comisión Ejecutiva el 14 de diciembre de 2018 siguiendo las recomendaciones del Informe de auditoría.
- El incremento de las retribuciones de FEVAL, Gestión de Servicios, S.L. ascendió al 14 % que la sociedad explica por el aumento de las contrataciones de personal en el ejercicio para atender a los encargos y encomiendas de gestión. Sin embargo, no se ha acreditado la preceptiva autorización de las 36 contrataciones cuyas convocatorias se publicaron en la web de la entidad. Por lo que se refiere a su matriz, FEVAL, no consta la preceptiva autorización por la CHAP para, al menos, 5 contrataciones temporales realizadas en el ejercicio 2018.

⁶¹ La Disposición decimotercera de las directrices de incorporación de personal acordadas por el Consejo de Gobierno el 20 de febrero de 2018, requiere esta autorización previa para las contrataciones temporales de duración superior a un mes.

– Los gastos de personal del Consorcio Ciudad Monumental Histórico-Artístico y Arqueológico de Mérida se incrementaron en un 7,3 %, como consecuencia del aumento de las contrataciones temporales frente al ejercicio fiscalizado, así como por la aplicación de una subida del 2 % de las retribuciones, superior a la autorizada por la LPGE. La realización de una contratación de laboral fijo en 2018 no contó la preceptiva autorización de la CHAP.

En 2018 solo contaban con Relaciones de Puestos de Trabajo, o instrumentos de ordenación similar los Consorcios FEVAL, INTROMAC y Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida. 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 Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida⁶².

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 635/2014, 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. La metodología establecida en el citado RD determina el cálculo del PMP, como medición del retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos⁶³, resultando distinto al periodo legal de pago establecido en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Por RD 1040/2017, de 22 de diciembre, de modificación del RD 635/2014, se clarifica la diferencia entre ambos conceptos, constituyendo el primero un plazo medio de las entidades deudoras, 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. Esta modificación entró en vigor el 24 de diciembre de 2017, a excepción del artículo 5 que determina el cálculo del PMP que no entraría en vigor hasta el 1 de abril de 2018.

⁶² 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.

⁶³ 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 el siguiente cuadro se expone la evolución de los PMP alcanzados por la CAEX en los diferentes meses de 2018, en términos comparativos respecto de la media obtenida por el conjunto de las CCAA.

CUADRO Nº 46. COMPARATIVA PMP RD 635/14 CAEX-CONJUNTO DE CCAA

(en días)

Mes 2018	Extremadura (1)	Total CCAA (2)	Diferencia (1-2)
Enero	21,89	16,4	5,49
Febrero	16,56	15,7	0,86
Marzo	19,96	14,13	5,83
Abril	37,14	35,42	1,72
Mayo	42,66	33,7	8,96
Junio	48,71	33,45	15,26
Julio	54,41	33,31	21,1
Agosto	45,75	38,13	7,62
Septiembre	38,23	39,47	(1,24)
Octubre	34,93	35,66	(0,73)
Noviembre	34,07	33,24	0,83
Diciembre	32,35	30,05	2,3

Fuente: Informes de plazo de pago a proveedores y deuda comercial MINHAP (2018).

En cómputo interanual el PMP de Extremadura se ha incrementado en 21,04 días, superándose el plazo máximo legal de forma consecutiva en todos los meses de 2018 a partir del mes de abril. No obstante, a efectos comparativos debe considerarse que es precisamente en abril de 2018 cuando entra en vigor el cambio metodológico en el cálculo del PMP, introducido por el RD 1040/2017. En cualquier caso, la CAEX no ha superado en ninguno de los meses de 2018 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.

Atendiendo a la media obtenida por las CCAA, la CAEX tan solo obtiene periodos medios de pago inferiores a la misma en los meses de septiembre y octubre, destacando los periodos de junio y julio en que se obtienen los periodos medios más elevados del conjunto de Comunidades.

Las obligaciones reconocidas en concepto de intereses de demora por la AG, en consonancia con el aumento de los PMP, experimentan un aumento significativo en 2018 hasta alcanzar los 1.146 miles de euros, frente a los 279 miles de euros correspondientes a 2017, de los que 797 miles de euros figuraban como pendientes de pago al cierre del ejercicio.

B) INFORMACIÓN SOBRE MOROSIDAD EN LAS ENTIDADES DEPENDIENTES

Se ha procedido por parte de todas las entidades clasificadas en el sector AAPP del sector público extremeño a la publicación mensual en el portal web de la Junta de Extremadura (portal de transparencia) de los periodos medios de pago, ratios de operaciones pagadas y pendientes de pago, correspondientes al ejercicio 2018, conforme a lo previsto por el artículo 6 del RD 635/2014. La correspondiente al mes de diciembre de 2018 ha sido objeto de inclusión en la Cuenta General de Extremadura formando parte de la información del cumplimiento de los objetivos de la LOEPSF (información consolidada). Asimismo, todas estas entidades han aportado la información relativa al PMP, deuda comercial y deuda total no financiera a través de la aplicación de Captura de la Información Mensual de las CCAA (CIMCA), en cumplimiento de lo previsto por la Orden HAP/2015/2012.

Además del SES y la AG que son objeto de un análisis individualizado, las siguientes entidades integrantes del sector público superan el límite legal del PMP al menos en alguno de los meses de 2018, según se desglosa a continuación en función del número de meses afectados:

- De uno a dos meses: Fundación Academia e Iberoamericana de Yuste, GISVESA, FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura, CESEX, Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A., Fundación Orquesta de Extremadura, AGENEX, Consorcio Teatro López de Ayala y Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana.
- De cuatro a seis meses: Consorcio Museo del Vino, CEXMA (consolidado) y FEVAL Gestión de Servicios.
- Más de seis meses: FEVAL, Consorcio Museo Vostell Malpartida e INTROMAC que llegan a alcanzar PMP superiores a 100 días y mantienen el incumplimiento en la totalidad de meses del ejercicio (a excepción del mes de abril en FEVAL), evidenciando problemas de sostenibilidad financiera que ya venían manifestándose en ejercicios anteriores.

Por lo que se refiere a la información sobre morosidad aportada en las cuentas anuales, 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 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, que incluso se extiende a las fundaciones y consorcios públicos autonómicos:

- Sector público empresarial

Todas las entidades del sector público empresarial extremeño reflejaron en sus memorias de las cuentas anuales de 2018 la preceptiva información sobre sus periodos medios de pago⁶⁴. Se constata que las tres empresas con mayor PMP según cuentas anuales (FEVAL, Gestión de Servicios, S.L., Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. y CEXMA) son también las que en la publicación en el portal web presentaron, durante más de cuatro meses en 2018, un PMP superior al máximo legal.

- Fundaciones públicas

Las entidades FUNDESALUD y Fundación Jóvenes y Deporte no incluyen información relativa al PMP en sus cuentas anuales de 2018⁶⁵. Por su parte 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.

La entidad de este sector que presentaba un mayor PMP en 2018 fue FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura, que alcanzó los 30 días. La información recogida en las correspondientes memorias es coherente con la que se deduce del portal web de la Junta de

⁶⁴ Cabe reiterar que la metodología difiere en relación con el cálculo de los periodos medios de pago de acuerdo al criterio económico (publicados en la página web) de los obtenidos aplicando el criterio legal (incluidos en las cuentas anuales).

⁶⁵ En relación con lo alegado, en el Informe no se hace alusión al incumplimiento de obligación alguna, tan solo se constata la ausencia de información en las memorias de las respectivas fundaciones que, por el contrario, sí se incluye en el resto de fundaciones pese a no ser preceptiva.

Extremadura, según la cual solo tres fundaciones superaron el periodo de pago mensual de 30 días, en un solo mes.

Durante el ejercicio 2018 no dispusieron de RCF enlazado con el sistema contable que permita calcular conforme al RD 635/2014, el correspondiente PMP, las Fundaciones Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, Helga de Alvear, COMPUTAEX y Orquesta de Extremadura.

– Consorcios autonómicos

Todos los consorcios públicos autonómicos incluyen en sus memorias la mención a su PMP en las cuentas anuales de 2018, a excepción del Consorcio Teatro López de Ayala. Asimismo, los PMP más elevados fueron los registrados por los Consorcios FEVAL (151 días), Museo Vostell Malpartida (97 días) e INTROMAC (47 días), los cuales ya registraban PMP elevados en el ejercicio 2017. Estos registros son coherentes con la información recogida en el portal web de la Junta de Extremadura que registra para los mismos consorcios periodos medios mensuales superiores a 30 días, prácticamente durante todo el ejercicio.

C) MOROSIDAD EN EL SECTOR SANITARIO

En 2018 la reducción interanual de la deuda comercial de la CAEX alcanza un 15,8 %, no obstante, la práctica totalidad de la reducción se concentra en el sector no sanitario, manteniéndose estable en el sector sanitario.

CUADRO Nº 47. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL EN LA CAEX

(miles de euros)

	Diciembre		
	2016	2017	2018
Sector sanitario	33.527,69	92.781,41	92.624,23
No sanitario	38.134,37	58.835,51	34.093,07
Total	71.662,06	151.616,92	126.717,30

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

Dado que el gasto sanitario se concentra fundamentalmente en el SES, debe analizarse asimismo la evolución mensual del PMP de este Organismo en 2018 que se expone 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	20,3	13,8	14,99	38,1	45,62	52,51	59,75	49,75	41,06	37,81	37,38	36,79

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

La obtención de estos PMP supone el incumplimiento del límite máximo en la totalidad de meses de 2018, a excepción del primer trimestre, si bien debe considerarse el cambio en el criterio de cómputo desde abril, al que ya se ha hecho referencia.

Hasta mayo de 2018 mantiene su vigencia el contrato de confirming prorrogado que fue firmado el 18 de mayo de 2016. El 30 de mayo de 2018 se firma un nuevo contrato de confirming de duración anual, que contempla un límite de remesas de facturas por parte del SES de 180.000 miles de euros. Los ahorros potenciales derivados del confirming en 2018 se cifran en 2.389 miles de euros, como resultado de la diferencia entre el importe de las reclamaciones potenciales de intereses (considerando el PMP de las remesas de facturas y el interés legal) 7.169 miles de euros y el coste efectivo (intereses del confirming y pagos por reclamaciones efectivas de intereses de demora) 4.780 miles de euros.

Si bien este instrumento permite amortiguar las tensiones de liquidez del SES, ello no evita que se hayan realizado pagos por intereses de demora en material sanitario y productos farmacéuticos por un total de 4.776 miles de euros en 2018. Las reclamaciones de intereses en vía administrativa, aun no resueltas a 31 de diciembre de 2018 ascienden a 3.245 miles de euros, a los que hay que añadir reclamaciones en vía judicial que suman un importe acumulado de intereses de 4.380 miles de euros a la mencionada fecha. Ni respecto a estos importes reclamados judicialmente, ni respecto a otras posibles contingencias derivadas de litigios en curso se informa en la memoria del SES.

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 (si bien, en este último caso supone la conversión de deuda comercial en financiera).

Respecto al ejercicio fiscalizado, el instrumento de liquidez en vigor 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 2018, quedando a la CAEX únicamente la opción del FLA, en cuanto a que el acceso al Fondo de Facilidad Financiera requería el cumplimiento, entre otros, del objetivo de estabilidad, que fue objeto de incumplimiento en 2017.

El Consejo de Gobierno de la CAEX acordó la adhesión al FLA 2018 mediante Acuerdo de 20 de febrero de 2018. La asignación de estos recursos, fue llevándose a cabo a través de sucesivos Acuerdos de la CDGAE, que a su vez motivaron la suscripción de adendas al contrato de préstamo inicialmente firmado con el ICO el 26 de marzo de 2018, según se desarrolla en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 49. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FLA 2018

(miles de euros)

Acuerdos de la CDGAE	25/01/2018	16/03/2018	28/06/2018	27/09/2018	25/10/2018
Contratos ICO	Contrato inicial	Primera adenda	Segunda adenda	Tercera adenda	Cuarta adenda
Fecha del contrato	26/03/2018	09/04/2018	23/07/2018	03/10/2018	23/11/2018
Importe disponible total	156.740	223.330	308.470	455.030	488.660

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

Dentro de estos límites máximos autorizados se dispuso un total de 488.576,52 miles de euros, de los que 488.310 miles de euros se dispusieron en 2018 y el resto en 2019. En el siguiente cuadro se desglosa en función de la naturaleza de los gastos a atender con estos fondos.

CUADRO Nº 50. DISTRIBUCIÓN DEL FLA 2018 ASIGNADO A LA CAEX

(miles de euros)

Amortizaciones de deuda	Financiación del déficit		Total
	Intereses	Proveedores y otros	
310.719,6	5.776,6	172.080,3	488.576,5

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

La distribución por entidades de la deuda comercial que fue objeto de financiación con cargo al FLA 2018, se expone a continuación.

CUADRO Nº 51. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES IMPORTES FLA 2018

(miles de euros)

Entidades públicas	Importe
AG	46.163,5
SES	125.916,8
Total	172.080,3

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

Al igual que en los ejercicios anteriores la AG asume la totalidad de la deuda comercial del SES, procediendo al traspaso de los fondos recibidos mediante transferencias corrientes, lo que supone la transformación de la deuda comercial del SES en deuda financiera de la AG.

Por lo que se refiere al tramo del FLA que financia las amortizaciones de deuda financiera de entidades integrantes del sector público, además de la inclusión de la propia de la AG, se ha incluido el correspondiente a los vencimientos del Consorcio FEVAL, 478 miles de euros, y FEISA, 1.174 miles de euros. Como en ejercicios precedentes, la AG no asume la deuda con el ICO de estas entidades resultado de la adhesión por lo que se instrumentan los correspondientes préstamos con estas entidades.

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 2018, que relaciona un total de 43 condiciones. 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 (sin perjuicio de la acreditación individualizada de algunas condiciones ante los órganos competentes para conocer de la materia), que pueda impedir la disposición o motivar la devolución de los mismos. La fórmula adoptada supone la asunción del compromiso de cumplimiento de condiciones, adjuntando el programa junto con el Acuerdo de adhesión. La CAEX asume el compromiso de su implementación, expresamente reiterado en los planes de ajuste, sin que se haga alusión en los mismos, a aquellas condiciones que ya se hayan cumplido o al grado de cumplimiento de las que se encuentren en curso.

Planes de ajuste 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 plan de ajuste (PA) ante el MINHAFP 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 19 de marzo de 2018 el PA para 2018. Del análisis del contenido de este Plan, atendiendo a los diferentes apartados que conforman su estructura preceptiva, cabe señalar:

- Condicionalidad fiscal: las medidas correctoras en este ámbito se incardinan dentro de las previstas en el PEF en vigor, resultando como se expone en el apartado II.7 Estabilidad presupuestaria de este Informe, efectivas dado que se verifica el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y regla de gasto. La información que consta en relación con los acuerdos de no disponibilidad es incorrecta al señalar la inexistencia de estos acuerdos en 2017, en tanto que en dicho ejercicio el Consejo de Gobierno adoptó Acuerdos de no disponibilidad que no fueron objeto de levantamiento posterior por 16.031 miles de euros.
- Reordenación del sector público: estas operaciones se limitan al proceso de fusión que motiva la extinción de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, S.A. (SOFIEX), único con efectos en 2018, en el que se fechan tanto la escritura de extinción como su inscripción en el Registro Mercantil. A ello se suma la desvinculación en cuanto a los entes inicialmente considerados del Consorcio Museo Pérez Comendador-Leroux, adscrito a la Diputación Provincial de Cáceres. La reordenación prevista en el PA contemplaba, no obstante, la afectación a cuatro entidades (dos consorcios y dos empresas), que ha quedado reducida a la mitad. Como se ha indicado hasta 2019 no se implantó un sistema de supervisión continua, cuyos resultados permitiesen sustentar las decisiones de reestructuración.
- Deuda no financiera y comercial: el plan expresa el compromiso de reducir el PMP, que como se ha expuesto no se ha cumplido en 2018, si bien no se superan los 30 días de exceso sobre el periodo legal. Los datos de deuda comercial y PMP se remontan a noviembre de 2017 sin que se contengan otras previsiones ni medidas para su reducción.
- Endeudamiento financiero y tesorería: la contención del endeudamiento financiero ha permitido el cumplimiento del objetivo de deuda. El plan desglosa en este caso las previsiones para el ejercicio 2018. No obstante, respecto a derivados, pasivos financieros a corto y avales se limita a desglosar los valores obtenidos a diciembre de 2017. Por último, ni en el plan, ni en los correspondientes cuestionarios de la aplicación CIMCA se aporta información sobre posibles pasivos contingentes.
- En cuanto a las medidas estructurales, se estructuran en 14 medidas, que en su totalidad ya fueron adoptadas en ejercicios anteriores por lo que no se incluye la planificación de nuevas medidas a adoptar.
- Por último, el plan desglosa los compromisos derivados de adhesión al FLA, como “otros compromisos” sin que se haga alusión alguna 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 planes de ajuste, pero sin informar de otros compromisos previstos en los planes de ajuste 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 2016-2018 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 52. GASTO POR TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES

(miles de euros)

Transferencias y subvenciones	2016	Variación interanual (%)	2017	Variación interanual (%)	2018	Variación interanual (%)
Transferencias y subvenciones corrientes (ORN)	1.536.247	6,7	1.556.098	1,3	1.577.605	1,4
Transferencias y subvenciones de capital (ORN)	114.173	(40)	92.125	(19,3)	119.284	29,5
Total ORN transferencias y subvenciones	1.650.420	1,3	1.648.223	(0,1)	1.696.889	3
Total ORN presupuesto de gastos	5.051.386	2,5	4.800.315	(5)	5.032.304	4,8

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

El incremento en 2018 de las obligaciones reconocidas en concepto de transferencias y subvenciones, un 3 %, es menos que proporcional respecto al incremento del total de obligaciones y, en términos relativos se concentra en las de capital, que aumentan en un 29,5 %. Pese a ello, el grado de ejecución de las transferencias y subvenciones de capital alcanzó tan solo un 49 % en dicho ejercicio.

El apartado sobre transferencias y subvenciones concedidas previsto en el modelo de memoria del PGCP requiere, entre otros aspectos, que se proporcione información sobre la normativa de concesión, finalidad, condiciones o requisitos sobre las subvenciones y grado de verificación de los mismos y reintegros de subvenciones con especificación de sus causas⁶⁶. La información proporcionada por la Cuenta General de la CAEX se limita a relacionar los proyectos que se asignan a subvenciones y transferencias, de acuerdo con la clasificación orgánica y distinguiendo importes concedidos y liquidados por ejercicio.

La LSCAE integra la regulación básica de la LGS, si bien articulando un régimen jurídico acorde con las peculiaridades organizativas y mecanismos de financiación de la CAEX. 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.

⁶⁶ Debe señalarse que el Plan Marco de contabilidad pública, a cuya adaptación se ha comprometido la CAEX, limita la inclusión en la memoria de la información referida a las transferencias y subvenciones concedidas a aquellas "cuyo importe sea significativo", prevención especialmente adecuada para el caso de las CCAA dado el volumen de subvenciones que gestionan anualmente.

El sistema contable no permite discriminar las subvenciones otorgadas según los procedimientos de concesión mencionados, a nivel de ejecución presupuestaria. 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 BSCAEX⁶⁷, resultando del mismo la siguiente distribución por tipos de concesión (limitado a subvenciones concedidas por la AG y entidades integradas).

**CUADRO Nº 53. OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR TIPO DE CONCESIÓN
(AG-INTEGRADAS 2018)**

(miles de euros)

Procedimiento de Concesión	Tipo de Convocatoria	Suma Importe
Concurrencia competitiva		275.396
Concesión directa	Convocatoria abierta (concesiones procedentes de normativa anterior a LSCAE)	2.952
Concesión directa	Convocatoria abierta (artículos 22.2 y 29 LSCAE)	111.729
Concesión directa	Subv. Nominativa (artículo 22.4.a LSCAE)	25.477
Concesión directa	Subv. directa excepcional (anterior a LSCAE, artículo 22.2.c LGS)	179
Concesión directa	Subv. directa excepcional (artículos 22.4.c y 32.1.a LSCAE)	2.059
Concesión directa	Subv. directa excepcional (artículos 22.4.c y 32.1.b LSCAE)	28.896
Concesión directa	Subv. directa excepcional (artículos 22.4.c y 32.1.d LSCAE)	7.686
Cofinanciadas por la UE (normativa comunitaria)	Otras Convocatorias (diversos Reglamentos de la UE, ayudas FEADER y FEAGA)	582.841
Total		1.037.215

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

Se confirma en el ejercicio 2018 la tendencia de reducción del importe correspondiente a subvenciones no sometidas a concurrencia y concedidas de forma directa, en coherencia con el carácter excepcional de las mismas, alcanzando un importe de 38.820 miles de euros lo que supone un decremento interanual del 2 %, si bien aumenta ligeramente el peso relativo de aquellas que requieren una especial motivación (apartados a) y d) del artículo 32.1 de la LSCAE) que se sitúa en el 25 % de las mismas, frente al 22 % de 2017.

⁶⁷ 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, se salva esta limitación mediante la integración de ambos sistemas en el nuevo sistema de gestión ALCÁNTARA.

Por el volumen de subvenciones que gestiona, debe completarse este análisis con el de las subvenciones concedidas por el SES que, como el resto de 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 su actividad en 2018, el importe y variación interanual por tipos de concesión de este OA responde a la siguiente distribución.

**CUADRO Nº 54. OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR EL SES POR TIPOS DE CONCESIÓN
(2018)**

(miles de euros)

Tipo de procedimiento	2017	2018	Variación (%)
Concurrencia competitiva convocatoria periódica	558	640	14,7
Concesión directa nominativa	4.647	4.955	6,6
Concesión directa con convocatoria abierta	138	294	113,0
Concesión directa por difícil convocatoria pública	203	292	43,8
Total	5.546	6.181	11,4

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

Del total de las subvenciones otorgadas por el SES, el 89,7 % se concede directamente, suponiendo la concesión directa nominativa el 80,2 % de su importe. A la concurrencia competitiva, que debería ser el principio general que rigiese la actividad de fomento, únicamente se recurre en el 10,3 % de los casos. En cualquier caso, 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", las cuales son objeto de análisis en el subepígrafe II.8.5.F.

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. 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 2018 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. Se han analizado 70 planes estratégicos elaborados en 2018 por las distintas Consejerías y el SEXPE, resultando las siguientes conclusiones:

- 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.
- La determinación de indicadores y objetivos es el aspecto menos desarrollado en los planes examinados; en la mayoría de ellos, si bien se definen parámetros de seguimiento cuantificables, no se establecen para los mismos cifras o valores objetivos, lo que condiciona la efectividad de su posterior evaluación.
- En 10 de los planes examinados no se menciona la obligación de realizar un seguimiento de los indicadores y en otros 22, si bien está previsto, no se define el procedimiento para llevarlo a cabo, lo que condiciona la eficacia de los mismos y de las posibles propuestas de mejora o modificación de las correspondientes líneas de subvención.

Respecto al preceptivo seguimiento de los planes estratégicos, se ha realizado una muestra de 27 planes estratégicos⁶⁸ correspondientes a subvenciones concedidas por cinco Consejerías, Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, el IMEX y el SEXPE, de los que no se ha acreditado el seguimiento de dos de ellos. La estructura de los informes de seguimiento no es homogénea, en tan solo seis casos se incluye un pronunciamiento sobre la consecución de objetivos, dando lugar a medidas correctoras en dos de los mismos. En el resto de los casos, los informes de seguimiento se limitan a resumir la gestión de la ayuda, proporcionando estadísticas de indicadores, pero sin analizar el cumplimiento de objetivos ni las acciones correctoras a adoptar, en su caso.

C) BASE DE DATOS DE SUBVENCIONES

La BSCAEX se regula por el Decreto 17/2008, de 22 de febrero y es 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 convocatoria, sino a todas las concesiones anotadas en la BSCAEX.

La Base de Datos debe contener la información relativa a normativa, beneficiarios, gestión, reintegros, 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 la AG, sus OOAA y los demás organismos y entidades de derecho público cuando otorguen subvenciones como consecuencia de potestades administrativas. Dicha información se suministrará a la Base de Datos Nacional de Subvenciones del Estado trimestralmente, con el fin de “mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control”. En febrero de 2018 concluyó el proceso de adaptación, previsto por la Resolución de la IGCA de 15 de marzo de 2016, sobre actuaciones y adaptaciones en el proceso y registro de las convocatorias en las bases de datos de subvenciones en la CAEX y su envío a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (afectando a la adaptación de datos de los ejercicios 2016 y 2017).

Como resultado del análisis de la información preceptiva que constaba en la BSCAEX a 31 de diciembre de 2018, 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,

⁶⁸ En relación con tres de los planes de los que se incluyen en la muestra, no procedía realizar el seguimiento por no haberse resuelto aún las correspondientes ayudas.

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 OOA SES e IMEX, así como las entidades colaboradoras y las Habilitaciones que intervienen en el proceso de concesión y pago de subvenciones.

- En 2018 tienen registradas concesiones, la AG, el SES, el IMEX y Extremadura AVANTE, S.L. (en este último caso entregas dinerarias sin contraprestación). No obstante, la información proporcionada por estas entidades no está contrastada con los datos contables, pues no se suministra automáticamente a la base de datos desde sus sistemas contables, sino que se hace manualmente por los usuarios de dichos organismos.
- La Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste registra durante el ejercicio, para su remisión a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, tres 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, OOA 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, de entre los mismos únicamente la Asamblea tiene una dotación en el capítulo 4, según los Anexos a la Ley de Presupuestos de 2018, por importe de 1.640 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.

Se ha verificado el cumplimiento de lo previsto por el artículo 5 del Decreto 17/2018, siendo objeto de publicación en la página web de la Junta de Extremadura la publicación trimestral de 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. Las solicitudes de información sobre esta recaudación siguen procedimientos no homogenizados; a título de ejemplo, el SEXPE realiza solicitudes trimestrales y el SEPAD no sigue una periodicidad determinada. En consecuencia, la contabilidad no registra deudas por reintegros no cobrados que se encuentren en fase ejecutiva.

Del análisis de los reintegros en la BSCAEX, se deduce un incremento interanual del número de resoluciones dictadas en 2018 del 15,9 % (953, frente a las 822 de 2017). También su importe total, 2.730 miles de euros, supera el de los anotados en 2017, en 249 miles de euros. De ellos, se habían recaudado hasta el 31 de diciembre 1.935 miles de euros (627 expedientes), un 70,9 % del total. Con respecto a los recaudados, el plazo transcurrido entre la resolución de reintegro y su cobro disminuye ligeramente, siendo en la mayoría de los casos de entre 1 y 3 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 2007 hasta 2017, que presentan un porcentaje de ingresos durante 2018 de tan solo el 2,4 %. A 31 de diciembre de 2018, permanecían pendientes de cobro 3.260 expedientes de reintegros, que

representan un importe total de 11.993 miles de euros, de los cuales 2.163 (8.593 miles de euros) procedían de los ejercicios 2007 a 2014.

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 el precedente, se deducen imprecisiones y deficiencias que condicionan la representatividad de los mismos. Se ha efectuado una muestra de 41 expedientes de reintegro por un importe conjunto de 821 miles de euros, de los cuales a 31 de diciembre de 2018 permanecían indebidamente registrados 22 expedientes que representan 327 miles de euros, de los que se tiene constancia que debieron ser dados de baja por recaudación o anulación. De la evolución de estos registros se confirma la significativa demora en el flujo de información proporcionada por los gestores, en relación con los reintegros registrados en la BSCAEX.

Por último, respecto de los centros gestores consultados (cuatro Consejerías y tres entidades) no se ha acreditado la existencia de procedimientos de reintegro declarados caducados en 2018 por no haberse resuelto y notificado su acuerdo conforme al artículo 48 de la LSCAE, ni de la instrucción en el ejercicio de procedimientos sancionadores por infracciones graves o muy graves de las tipificadas en los arts. 62 y 63 de la misma Ley.

E) SUBVENCIONES A ORGANIZACIONES AGRARIAS MÁS REPRESENTATIVAS

En virtud del Decreto 52/2018, de 2 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las organizaciones agrarias más representativas implantadas en la CAEX, se concedieron en 2018 228 miles de euros a la organización ASAJA-APAG y 222 miles de euros a la organización UPA-UCE. De la revisión efectuada sobre los dos expedientes tramitados se deduce el adecuado control sobre la documentación justificativa y la adecuación de las subvenciones concedidas al Decreto regulador y a la LSCAE, con las siguientes excepciones:

- El plan estratégico de las ayudas no incluye objetivos, ni indicadores de cumplimiento del objeto, ni establece el procedimiento de seguimiento de los mismos, sin que conste por tanto, la existencia de informe de seguimiento del mismo.
- Ambas resoluciones de concesión se dictan el 16 de julio de 2018, superando en más de 30 días el plazo de un mes previsto por el Decreto, pese a que la ausencia de resolución expresa en plazo conllevaría la denegación de la ayuda conforme a lo previsto por el artículo 8.2 del Decreto 52/2018 en relación con el artículo 22.5 de la LSCAE.
- En la solicitud de ASAJA-APAG se seleccionan dos declaraciones responsables incompatibles al declarar haber recibido ayudas para el mismo objeto, marcando simultáneamente la declaración de no haberlas recibido. En el expediente no consta acreditación de esas otras ayudas, que pese a ser compatibles conforme al artículo 2 del Decreto, no pueden superar el coste subvencionado, lo cual no puede deducirse del mismo.

El presupuesto que consta en la solicitud presentada por UPA-UCE debió ser objeto de subsanación, en tanto que solo incluye un presupuesto de gastos, entre los que se incluyen las cuotas de afiliados que tienen la naturaleza de ingresos.

F) SUBVENCIONES DESTINADAS A LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN DIRIGIDOS PRIORITARIAMENTE A PERSONAS OCUPADAS

Estas subvenciones, cuyo procedimiento de concesión es el de concurrencia competitiva, se convocan para 2018 por Orden de 1 de diciembre de 2017 de la Consejería de Educación y Empleo, y financian la realización de los programas de formación sectoriales y transversales dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas previstos en los apartados a) y b) del artículo 7.1 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre, por el que se regula la Formación

Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas en el ámbito de la CAEX. La gestión de esta línea de subvención corresponde al Servicio de Formación para el Empleo adscrito a la DG de Formación para el Empleo del SEXPE, siendo la dotación presupuestaria para 2018 de 4.000 miles de euros.

Respecto a las dotaciones para programas de formación sectoriales, que suman 2.000 miles de euros, el diseño de la Orden no se ajustó a la demanda final por sectores, motivando que haya sido necesaria una redistribución de créditos desde los sectores de deporte, hostelería y turismo, y construcción al sector de la dependencia (para los primeros se dotaron créditos por 470 miles de euros, que tan solo dieron lugar a concesiones por 89,7 miles de euros, en el caso de la dependencia frente unas previsiones de 500 miles de euros, tuvieron que redistribuirse créditos hasta los 880 miles de euros).

Según el plan estratégico de estas ayudas, aprobado el 2 de septiembre de 2016, debe elaborarse un informe de resultados a los seis meses de la finalización del periodo de vigencia de cada convocatoria. No obstante, no se ha procedido a la elaboración del correspondiente informe de seguimiento de las mismas, incidiendo en este retraso, entre otras circunstancias, la ampliación del plazo concedido para su ejecución a todos los beneficiarios mediante Resolución de 17 de julio de 2018.

Del análisis realizado sobre una muestra de 16 expedientes relativos a la convocatoria de 2018, que suman un importe concedido de 1.157 miles de euros, cabe señalar lo siguiente:

– A 30 de junio de 2020 no se había finalizado la comprobación técnico-económica de la justificación correspondiente a ocho expedientes (726 miles de euros, un 63 % del total solicitado). Finalmente, tres de ellos dan lugar, entre julio y septiembre de 2020, a la resolución del procedimiento de declaración de pérdida del derecho de subvención.

– Según el artículo 14.1 de la Orden de 1 de diciembre de 2017 (publicada el 18 de diciembre) el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de concesión de estas subvenciones será de seis meses a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, de tal forma que, si en este plazo no se hubiera notificado resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada. Se ha excedido el referido plazo máximo, con carácter general, en tanto que la resolución, que es única para todos los beneficiarios, tiene fecha de 22 de junio y la notificación individual a cada uno de ellos es de 25 de junio.

– Se ha verificado un adecuado control de la justificación presentada por parte de los gestores de la línea. En los expedientes examinados constan, entre otros documentos acreditativos, cuestionarios de calidad, entrevistas con los asistentes, hojas de visita de inspección, informes finales y certificaciones de adecuación del material entregado, así como documentación justificativa del devengo y pago de los correspondientes gastos subvencionables. De las 31 acciones seleccionadas en la muestra, todas fueron objeto de visita de inspección, en su mayor parte durante la impartición de los cursos, si bien respecto a siete de ellas, el control se realizó una vez concluidos los mismos.

Como resultado de las verificaciones realizadas por los gestores, en diez de los once expedientes revisados se declara la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención, principalmente, por resultar validados menos alumnos que los que se incorporaron a las acciones formativas, o por exceder los gastos de evaluación y control el 5 % del total de la subvención obtenida. Ello incide sobre el logro de los objetivos previstos, especialmente en aquellos casos en los que la pérdida del derecho de la subvención resulta significativa proporcionalmente. A título de ejemplo, en el expediente FO/PT073/18, este porcentaje sobre el que se declara la pérdida del derecho a la subvención alcanza el 52 % del importe concedido, sin que en estos casos se vea afectado por la consideración de incumplimiento total, que el artículo 43 del Decreto sitúa por debajo del 35 % de los objetivos previstos (en cómputo de horas por alumno formado).

G) SUBVENCIONES A PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16 de la LSCAEX, se dictó el Decreto 59/2016, de 10 de mayo, por el que se establecían las bases reguladoras de subvenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, en cuyo Capítulo II del Título II se regulan las subvenciones a proyectos de cooperación internacional para el desarrollo tramitadas por el procedimiento de concesión directa a través de convocatoria abierta.

Por Decreto del Presidente 10/2017, de 17 de mayo, se convocan para el ejercicio 2017 las subvenciones concedidas por el mencionado procedimiento que tienen por objeto la financiación de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo de formación, de sensibilización y promoción del desarrollo humano, social y económico y de investigación que puedan vincularse a las iniciativas previstas en el Plan Anual de Cooperación Extremeña. Mediante Resolución de 15 de enero de 2018 se da publicidad a las correspondientes ayudas concedidas, por un total de 1.677 miles de euros. La convocatoria de estas subvenciones para el año 2018 se realiza a través del Decreto del Presidente 4/2018, de 3 de abril, que supone frente a la convocatoria precedente el aumento del importe a financiar por proyecto y de la duración máxima de los mismos (que pasa de 12 meses a 24). Las ayudas concedidas con cargo a esta convocatoria ascendieron a un total de 2.758 miles de euros. En ambos casos, el importe de los proyectos subvencionados cuya ejecución se desarrolla en España supera el 54 % del total concedido.

Estas subvenciones se incardinan en la planificación estratégica de la AEXCID desarrollada a través de los sucesivos planes cuatrienales de cooperación para el desarrollo, estando vigente en 2018 el Plan 2018-2021. A su vez, la planificación estratégica se concreta en planes anuales aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno. Las Resoluciones por las que se dispone la publicación de los Planes Anuales de Cooperación Extremeña de 2017 y de 2018 especifican que, en la medida en que se ajustan a lo dispuesto en el artículo 5 de la LSCAEX, cumplen con la doble función de Plan Anual y de Plan Estratégico de subvenciones. No obstante, respecto a ninguno de los dos casos se ha elaborado un informe de evaluación y seguimiento del mismo, por lo que no se ha acreditado el correspondiente seguimiento de estas subvenciones con objeto de verificar el grado de consecución de objetivos previstos para las mismas.

Se ha seleccionado una muestra de 21 expedientes correspondientes a ambas convocatorias, de cuyo análisis se deduce lo siguiente:

- A pesar de que el artículo 3.5 del Decreto 10/2017 por el que se convocan estas ayudas para 2017 establece que “solo se financiarán proyectos de una duración máxima de 12 meses”, ha sido necesario tramitar la ampliación de plazos en cuatro de los expedientes examinados (17FA001 (5 meses), 17FA003 (10,5 meses), 17IA002 (6 meses), 17SA011 (5 meses)), motivando la necesidad de tramitar modificaciones sustanciales de los proyectos según el artículo 13.2.e) del Decreto 10/2016 (por alteración del plazo en más de dos meses). Estas solicitudes de aumento en los plazos denotan una deficiente planificación de los proyectos, permitiendo en algunos casos la inclusión de actuaciones a desarrollar el siguiente ejercicio, con el riesgo de solapamiento con la nueva convocatoria.
- En el expediente 17FA001 se habilita la modificación sustancial del proyecto por silencio administrativo, al haber transcurrido dos meses sin resolverse la correspondiente solicitud (artículo 13.4 de las bases reguladoras), sin que según el informe técnico se hubieran subsanado determinadas incidencias e irregularidades cuya aclaración se solicitaba por la AEXCID, “sin perjuicio de que puedan exigirse reintegros a la vista de la ejecución del proyecto”.
- La Resolución de concesión, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6.2 del Decreto de convocatoria, se notificará individualmente a cada entidad beneficiaria en el plazo de diez días hábiles a partir de la fecha en que se dictó. Este plazo se excede en ocho de los expedientes examinados (17FA001, 17SA003, 17SA004, 17SA007, 17SA008, 17SA009, 17SA010y 18FA004).

– El artículo 15.1.B de las bases reguladoras prevé que cuando la cuantía de la subvención sea inferior a 60.000 euros, el informe económico revestirá la forma de informe simplificado. En estos casos no es necesaria la presentación de justificantes de gastos y pagos que acrediten la realidad de los gastos subvencionados, incluyendo el Decreto la posibilidad de que la AEXCID realice muestreos para comprobar los que estime oportunos. Al respecto, en seis de los casos analizados (expedientes 17IA001, 17SA002, 17SA003, 17SA005, 17SA007 y 17SA008), no consta la presentación de justificantes acreditativos del gasto, sin que consten actuaciones de la AEXCID recabando documentación para realizar actuaciones de comprobación⁶⁹. En estos casos la acreditación del gasto subvencionado se basa en la presentación por el beneficiario de un mero desglose de gastos conforme al modelo previsto para el informe simplificado, con el riesgo de control que ello conlleva, especialmente en la convocatoria de 2017 en la que 13 de los 24 beneficiarios presentan proyectos que no alcanzan el citado importe.

– En la mayoría de los expedientes no se incluye declaración responsable, firmada y sellada, donde se haga constar que los documentos justificativos no han sido presentados ante otras entidades públicas o privadas como justificantes de ayudas concedidas, en contra de lo previsto por el artículo 15.2.8 de las bases reguladoras⁷⁰.

– Entre los fines del proyecto del expediente 17IA001 se encuentra redactar los borradores de plan general y planes anuales de cooperación extremeña, así como la preparación de un borrador de ley de cooperación extremeña. Los citados planes vienen a constituir la planificación estratégica de las correspondientes ayudas, por lo que participa en su diseño un potencial beneficiario de las mismas.

– El artículo 22.1.b) del Decreto 59/2016 regula el reintegro de las cantidades percibidas por “el incumplimiento de la obligación de justificación o justificación insuficiente”, procediendo en ese caso el reintegro del importe proporcional de la subvención concedida de acuerdo con lo previsto en el artículo 23. En el supuesto de justificación insuficiente se encuentran los expedientes 17FA001 (se justifican 135.668,32 euros de los 150.000,00 concedidos) y 18CA006 (se justifican 179.652,74 euros de los 184.000, recibidos). Respecto a este último expediente se acredita la devolución voluntaria del importe no invertido por la entidad beneficiaria tras la emisión del preceptivo informe de auditoría. No obstante, en relación con el expediente 17FA001 no consta ninguna actuación de la AEXCID dirigida a la consecución del correspondiente reintegro. El informe de auditoría de 10 de junio de 2020, correspondiente al expediente 17IA002, pone de manifiesto determinadas deficiencias en relación con las herramientas detectadas para la verificación de las actuaciones, así como en la justificación económica final, entre las que destacan la no acreditación de financiación propia por la entidad beneficiaria por 22 miles de euros⁷¹. En la factura con número de orden 31 por 11.865 euros, no se desglosa el número de personas alojadas, por lo que no puede verificarse el cumplimiento de los límites de alojamiento por persona.

– El 57 % del importe justificado correspondiente al gasto subvencionado del expediente 17SA011 (49.000 euros) se destina a la celebración de un Festival de música (2 actuaciones musicales y Producción). Respecto a estas actividades y a las facturadas como “mural y talleres”, con tres proveedores por un importe conjunto de 20.000 euros, se adjuntan las correspondientes facturas y justificantes de pago pero no se adjuntan los correspondientes contratos de servicios o

⁶⁹ En el trámite de alegaciones la AEXCID señala la realización de muestreos en relación con los expedientes 17IA001, 17SA005 y 17SA007, sin aportar documentación que los acredite.

⁷⁰ Se manifiesta en el trámite de alegaciones que respecto a trece de los expedientes solicitados de 2017 y uno de 2018 no se había procedido a la revisión de las cuentas justificativas o la misma se encontraba en proceso, señalando que se procederá a la comprobación de este requisito, como del resto de las incidencias a las que se hace alusión en los párrafos siguientes del presente Informe.

⁷¹ La AEXCID indica en el trámite de alegaciones la subsanación posterior de esta circunstancia, sin que se adjunte documentación que permita acreditar este extremo.

documento en que consten las condiciones del encargo (que deben ser objeto de aportación según las normas de justificación).

- El coste del proyecto correspondiente al expediente 17SA008 asciende, según la certificación final, a 58.422,451 euros de los cuales la AEXCID subvenciona 49.402,451 euros, lo que representa el 85 % del total subvencionado, excediendo el porcentaje máximo previsto por el artículo 29.1.b) de las bases reguladoras.
- En el expediente 18CA006 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. Además, uno de los viajes en avión subvencionados, por importe de 2.750 euros, no acompaña las preceptivas tarjetas de embarque.
- Formando parte de la justificación del expediente 17FA003 se incluyen gastos de kilometraje facturados superando el límite de 19 euros/kilómetro previsto por las bases reguladoras, así como gastos imprevistos por 993,90 euros correspondientes a un porcentaje del coste de vuelos para una acción que fue objeto de anulación y no llegó a realizarse. Por el concepto “grabación de cursos y jornadas” se incluyen gastos por 10.620,27 euros, sin adjuntar los correspondientes contratos de prestación de servicios.

II.8.4. Operaciones de crédito y avales

A) OPERACIONES DE CRÉDITO

1.- Autorización de las operaciones de crédito concertadas por la AG de la CAEX

Las operaciones de crédito efectuadas por la CAEX están sujetas al marco normativo contemplado en la LH, las sucesivas LP, la LOFCA y la legislación vigente en materia de sostenibilidad financiera.

Por lo que se refiere a las operaciones a corto plazo concertadas en el ejercicio, cabe señalar:

- El artículo 111 de la LH limita las operaciones de endeudamiento a corto plazo a aquellas que tengan por objeto cubrir necesidades transitorias de tesorería y siempre que el saldo vivo de estas operaciones no supere el 10 % del importe inicial del estado de ingresos por operaciones corrientes.
- Por otra 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 indica 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. Al respecto, las medidas contenidas en el PEF vigente (2018-2019) de la CA fueron consideradas idóneas por Acuerdo 10/2018 de 31 de julio del CPFF (contando la deuda concertada con anterioridad con el Acuerdo previo de 27 de julio de 2017).
- De acuerdo con las premisas expuestas, el Consejo de Gobierno de Extremadura acordó con fecha 20 de febrero de 2018 autorizar a la Vicepresidenta y Consejera de Hacienda y Administración Pública, la contratación y formalización de operaciones de endeudamiento a corto para cubrir necesidades transitorias de tesorería. Cumpliendo con las limitaciones señaladas, al amparo de la Resolución de 15 de marzo de 2018 de la CHAP, se formalizaron en 2018 tres operaciones de crédito a corto plazo, bajo la forma de línea de crédito por un importe máximo de 160.000 miles de euros, íntegramente dispuestos y amortizados en el mismo ejercicio.

Por lo que respecta a las operaciones a largo plazo concertadas en 2018:

– El artículo 35.1 de la LP para el ejercicio 2018 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, apelando al crédito exterior o interior o a la emisión de deuda pública, en las condiciones normales de mercado, siempre que el importe máximo formalizado durante el ejercicio garantice el cumplimiento del objetivo de deuda de 2018 fijado para la CA, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la LOEPSF.

– La AG no concierta nuevas operaciones de endeudamiento con entidades financieras, ni procede a la emisión de nuevos empréstitos en 2018, limitándose la nueva deuda asumida por la AG a la que se deriva de su adhesión al Fondo de Financiación de las CCAA (compartimento FLA), por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 2018 cuyo régimen de autorización y condicionalidad se desarrolla en el subepígrafe II.8.2.D del presente Informe, asignándose a la CAEX una disponibilidad total, tras los sucesivos Acuerdos de la CDGAE de 488.660 miles de euros. La adecuación de este endeudamiento al objetivo de deuda antes mencionado, queda de manifiesto, en tanto que, como se ha referido, la comunidad cumplió el objetivo de deuda en 2018. Estas deudas no supusieron un incremento del endeudamiento neto en su totalidad ya que contemplan la refinanciación del vencimiento de deudas con entidades financieras, hasta un importe de 310.719,6 miles de euros, permitiendo a través de un tipo de interés más ventajoso, reducir el coste medio de la deuda viva.

2.- Autorización de las operaciones de crédito concertadas por el resto de entidades pertenecientes al sector público autonómico

OOAA y Entes Públicos

Las autorizaciones de endeudamiento previstas por la LP para 2018 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 2018 no superase el importe de 240.000 miles de euros. Respetando los límites de esta autorización el 18 de mayo de 2018 se concierta un nuevo contrato de confirming por esta entidad, con un límite máximo de 180.000 miles de euros⁷². El saldo vivo a 31 de diciembre de 2018 consecuencia de esta operación ascendía a 27.054 miles de euros, experimentando una reducción interanual del 39,8 %. Respecto a la existencia de este saldo debe señalarse que la correspondiente autorización del Consejo de Gobierno, de 27 de abril de 2018, prohibía la existencia de saldo computable a efectos de la Decisión de Eurostat de 31 de julio de 2012⁷³, aunque en tanto que supuso una reducción frente al ejercicio precedente no tuvo incidencia en el cumplimiento del objetivo de deuda.

En cumplimiento de lo previsto por el artículo 37.5 de la LP la concertación de este contrato cuenta con el informe previo de viabilidad y necesidad de la operación emitido por la Secretaría General de Presupuestos y Financiación de 12 de marzo de 2018.

Cabe señalar que tanto el objeto de esta operación de confirming como de gran parte de las facturas de proveedores acogidas al FLA, por importe de 125.917 miles de euros, responden a las necesidades de cobertura de material sanitario y productos farmacéuticos, en tanto que el presupuesto del SES viene siendo insuficiente para la cobertura del gasto en estos conceptos.

⁷² Con anterioridad a la firma de este contrato permaneció en vigor el anterior contrato de confirming, firmado el 16 de mayo de 2016 con duración anual, prorrogado por un año y concertado por un límite máximo de 240.000 miles de euros.

⁷³ Según esta Decisión, cuando los proveedores de bienes y servicios a las AAPP transfieren completa e irrevocablemente sus créditos comerciales a instituciones financieras, estos pasivos deben registrarse como préstamos concedidos a las AAPP por esas instituciones y, por tanto, incluirse en la deuda de las mismas, según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Este nuevo tratamiento ha supuesto la inclusión del factoring sin recurso en la deuda de las AAPP.

Por otra parte, con fecha 29 de noviembre de 2017, el SES firmó un convenio con el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para el desarrollo del proyecto Sistema de medicina personalizada aplicada cofinanciado por Fondos FEDER 2014-2020. El importe total de este proyecto asciende a 5.466 miles de euros, de los que 4.373 miles de euros, serían aportados por el Ministerio y el resto financiados por el propio SES, calificándose la aportación del Ministerio como anticipo reembolsable. Pese a que el convenio se formaliza por el SES y a que el informe de viabilidad de la operación hace referencia al artículo 119 de la LH, referido a las autorizaciones de endeudamiento a los OOA, el anticipo reembolsable recibido de la AGE en 2018, un 70 % de la aportación correspondiente al Ministerio, por importe de 3.061 miles de euros ha sido reflejado como deuda de la AG en lugar del SES.

El resto de OOA y entes públicos no mantiene saldos vivos en concepto de endeudamiento financiero. Tan solo la entidad CICYTEX refleja un saldo vivo de deuda por 110 miles de euros, no obstante, el mismo responde al 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

El resto de entidades integrantes del sector público autonómico no ha concertado nuevas operaciones de endeudamiento financiero en 2019. Como en ejercicios precedentes, la únicas operaciones concertadas en el ejercicio responden a préstamos entre entidades integrantes del sector público autonómico, principalmente en el sector empresarial, que cumplen con el régimen de autorizaciones previsto por el artículo 120 de la LH (salvo respecto al crédito de 7.000 miles de euros concedidos por GESPEA a su matriz GPEX) y a las que se hace alusión en los subepígrafes correspondientes de este informe en función de la naturaleza de la entidad.

Por otra parte, se han llevado a cabo por las entidades obligadas a ello 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 2018 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 8,9 % 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. No obstante, la DT tercera de la LOEPSF permite excepcionar la aplicación de este artículo siempre que resulte necesario para la cobertura de servicios públicos fundamentales, previa autorización por el Estado, circunstancia que se da en el endeudamiento concertado en el ejercicio, limitado a los recursos del FLA.

4.- Desglose de la deuda viva a 31 de diciembre de 2018

En el siguiente estado se desglosa el saldo de deuda viva a 31 de diciembre de 2018 que presentan las entidades integrantes del sector público autonómico que han sido clasificadas como AAPP.

CUADRO Nº 55. DEUDA VIVA DE LAS DISTINTAS ENTIDADES CLASIFICADAS EN EL SECTOR DE LAS AAPP

(miles de euros)

Entidades clasificadas	Importe
Administración General	4.568.810
Consortio Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida	1.210
FEISA	12.120
F. Academia Europea de Yuste	310
F. FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura	390
Institución Ferial FEVAL- Feria de Muestras de Extremadura	480
SES	34.830
Universidad de Extremadura	10
URVIPEXSA	4.040
Total	4.622.200

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

Para el cómputo de estas deudas se toman criterios de contabilidad nacional, por lo que su importe es diferente al que se deduce de las correspondientes cuentas anuales. La diferencia de criterio es especialmente significativa respecto al saldo vivo de las deudas de la AG y SES (superiores en 2.779 miles de euros y 7.776 miles de euros, al contabilizado, respectivamente), como consecuencia, principalmente de la inclusión de deudas comerciales que han sido objeto de operaciones de factoring sin recurso, computables según criterio SEC 2010. En la medida en que estas operaciones dependen 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.

B) AVALES

El artículo 40.1 de la LP para 2018 dispone 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. Ni la AG, ni ninguna de las demás entidades públicas habilitadas para ello han concertado nuevas operaciones de aval en el ejercicio fiscalizado.

En tanto que tampoco se produjeron cancelaciones de operaciones en vigor, la situación de los avales vivos que presentan las entidades del sector público a 31 de diciembre de 2018, atendiendo al principal de las operaciones, se presenta en el anexo I.4, en el que no se reflejan movimientos en el ejercicio fiscalizado.

La única entidad pública autonómica que mantenía operaciones vivas por avales otorgados, a 1 de enero de 2018 era Extremadura AVANTE, S.L, permaneciendo inalterado el riesgo vivo derivado de estas operaciones durante el ejercicio fiscalizado.

CUADRO Nº 56. EVOLUCIÓN DEL RIESGO POR AVALES EN 2018

(miles de euros)

Empresa Avalada	Riesgo a		Importe formalizado	Importe liberado	Importe fallido	Riesgo a	
	01/01/2018					31/12/2018	
	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 las entidades fiscalizadas.

Los importes reflejados corresponden al capital vivo de los préstamos avalados sin incluir intereses vencidos pendientes de pago ni otros gastos.

Los cinco avales otorgados en 2014 a la misma empresa por SOFIE X, S.A, entidad posteriormente absorbida por su matriz Extremadura AVANTE, S.L. no presentaron, ni en ejercicios precedentes ni en 2018, importes vencidos por lo que al término del ejercicio fiscalizado 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 2018.

Como en ejercicio anterior, en el anexo A.9.a) de la aplicación CIMCA 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 el concepto "Fondo Jeremie Extremadura Varios" 5.465 miles de euros como stock inicial y, tras la cancelación de avales en el ejercicio, 3.355 miles de euros 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 del citado fondo⁷⁴. Asimismo, el importe que figuraba en el correspondiente cuestionario de diciembre de 2017 como stock final de dicho ejercicio, 7.286 miles de euros, no es coincidente con el stock inicial de 5.465 miles de euros, que figura en el cuestionario análogo de diciembre de 2018.

⁷⁴ Según las cuentas anuales del Fondo Jeremie 2, a 1 de enero de 2018 mantiene préstamos por 5.465 miles de euros y deudores por liquidaciones por 981 miles, presentando a fin de 2018 la suma de los préstamos (2.804 miles de euros) y deudores por liquidaciones (551 miles de euros) un total de 3.355 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.

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 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 octubre. Su régimen de contabilidad es el previsto por la adaptación sectorial del PGCP al SES aprobada por la IGCA por Resolución de 20 de diciembre de 2002 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.

En el ejercicio fiscalizado tuvo lugar la aprobación del Decreto 20/2018, de 14 de febrero, por el que se establecen y regulan los precios públicos correspondientes a los servicios sanitarios prestados en los centros dependientes del SES.

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 de Extremadura 2013-2020. Este plan incluye el contenido previsto por el artículo 5 del citado Decreto y, conforme a lo previsto en el artículo 14 del mismo, ha sido objeto de seguimiento anual.

Del seguimiento realizado de los objetivos del Plan de Salud en el ejercicio fiscalizado, se deduce que el grado de consecución de sus líneas de actuación y objetivos, se encontraba por debajo de lo previsto a 31 de diciembre de 2018⁷⁵. Más concretamente, el grado de ejecución alcanzado, distinguiendo los resultados de los tres ejes en que se estructura el referido Plan, es el siguiente:

- Eje I.- “Protección y atención a los problemas de salud prevalentes y emergentes”: el grado de cumplimiento en 2018 de los objetivos es del 34,57 % y el de las líneas de actuación del 39,68 %. 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 75 %, el resto de los mismos alcanzan porcentajes de ejecución inferiores al 56 %. 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”: este eje presenta una desviación negativa significativa en relación con lo previsto, en tanto que el grado de ejecución referido a objetivos alcanza un 18,66 % y el relativo a líneas de actuación un 28,39 %. 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.
- Eje III.- “Mejora del sistema sanitario público de Extremadura”: los grados de cumplimiento de líneas de actuación y de objetivos fueron del 39,39 % y del 36,13 %, respectivamente. En este caso obtuvo una ejecución nula, al igual que en el ejercicio precedente el objetivo consistente en “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”, siendo no evaluable el correspondiente a la evolución del sistema de información sanitaria. La evaluación de estos objetivos presenta inconsistencias, en tanto que el grado de ejecución alcanzado en 2018 presenta porcentajes inferiores, en relación con cuatro de ellos, al que figuraba como acumulado en 2017.

Por último, de las 232 líneas de actuación previstas en el plan, 16 de ellas no han podido ser evaluadas y 33 de las mismas, presentaban un grado de ejecución nulo en 2018 (un 15,27 % de las evaluadas). En el ejercicio fiscalizado solo se alcanzó el cumplimiento total de 31 de las líneas previstas (un 14,35 % de las evaluadas).

B) EL GASTO DEL SES

En el ámbito de la CAEX la práctica totalidad de dotaciones presupuestarias destinadas a la gestión sanitaria recaen en el SES, en tanto que los créditos gestionados directamente por la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales se concentran en las competencias de planificación, dirección, inspección y formación. Así, los créditos gestionados directamente por la Consejería corresponden a los programas “Dirección y administración de Sanidad”, “Formación, inspección y calidad sanitarias” y “Planificación y ordenación sanitarias” y suman un total 15.696 miles de euros, a nivel de OR. Asimismo, las fundaciones públicas autonómicas que desarrollan su actividad en el ámbito sanitario, FUNDESALUD y Fundación CCMI, suman un volumen de gasto conjunto de 11.588 miles de euros en el ejercicio fiscalizado, siendo sus cuentas anuales analizadas en el epígrafe II.6.2 de este Informe.

⁷⁵ El ejercicio 2018 constituye el sexto año de ejecución del plan, por lo que se toma como grado de ejecución de referencia de las medidas, un 75 %, de acuerdo con una ejecución lineal de las mismas en el periodo de ocho años al que se extiende.

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 57. MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DEL SES

(miles de euros)

Magnitudes presupuestarias	Ejercicio			Variación (%)	
	2016	2017	2018	16-17	17-18
Créditos iniciales	1.532.242	1.521.105	1.586.130	(1)	4
Modificaciones presupuestarias	289.589	62.357	93.289	(78)	50
Créditos definitivos	1.821.831	1.583.462	1.679.419	(13)	6
Gastos presupuestarios (ORN)	1.796.639	1.579.470	1.673.292	(12)	6
Ingresos presupuestarios (DRN)	1.807.122	1.573.559	1.675.528	(13)	6
Resultado/saldo presupuestario	10.483	(5.911)	2.236	(156)	138
Remanente de tesorería	(11.379)	(119.054)	(131.545)	(946)	(10)
Variación interanual de los gastos pendientes de imputar a presupuesto	(165.881)	83.010	15.149		

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales del SES ejercicio 2018.

Como resultado del análisis de la evolución interanual y los valores alcanzados en 2018 por estas magnitudes, se deduce:

- Las ORN del SES alcanzan el 33 % de las ORN consolidadas de la CAEX en 2018.
- Pese a que tanto las ORN como los DRN, se han incrementado en 2018 un 6 %, estos datos deben ser analizados a la vista de la evolución de los gastos sin cobertura presupuestaria. Así, los gastos efectivos representados por la suma de ORN y la variación neta de acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, mantienen cierta estabilidad con crecimientos del 2 % en 2017 y 2018. Pese a que en 2018 el SES ha visto incrementada su dotación presupuestaria, los créditos iniciales no llegan a cubrir el 94 % del total de gastos efectivos.
- A su vez, el importe de las modificaciones presupuestarias en cada ejercicio está condicionado por los recursos percibidos con cargo a los sucesivos FLA instrumentados por el Estado. Dado que estos recursos están siendo utilizados para dar cobertura al exceso de gastos efectivos sobre los presupuestados, la evolución de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto es inversamente proporcional al volumen de recursos recibidos del FLA. Ello supone la utilización regular de estos recursos que, en principio tienen una vocación temporal, como una fuente financiera ordinaria del presupuesto del SES, lo que provoca un doble efecto: por una parte, la ejecución ordinaria del gasto sanitario (prácticamente en su totalidad de carácter corriente) 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 el futuro comprometería la sostenibilidad financiera del SES, salvo

que se detraigan recursos de otras políticas de gasto de la Administración vía transferencias de crédito.

Atendiendo a su naturaleza, la evolución del gasto del SES, por capítulos presupuestarios, queda plasmada en el siguiente estado.

CUADRO Nº 58. EVOLUCIÓN OBLIGACIONES RECONOCIDAS SES

(miles de euros)

Capítulos presupuestarios	Ejercicio			Variación (%)	
	2016	2017	2018	16-17	17-18
1. Gastos de personal	826.116	820.088	836.440	(1)	2
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	629.786	387.977	463.787	(38)	20
3. Gastos financieros	4.172	5.524	4.823	32	(13)
4. Transferencias corrientes	332.515	337.897	343.942	2	2
6. Inversiones reales	4.050	27.984	24.300	591	(13)
7. Transferencias de capital	0	0	0	0	0
Total Obligaciones Reconocidas	1.796.639	1.579.470	1.673.292	(12)	6
Variación interanual de los gastos pendientes de imputar a presupuesto	(165.881)	83.010	15.149		

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales del SES ejercicio 2018.

En los siguientes subepígrafes se analiza la evolución en 2018 de los gastos corrientes del SES. Por lo que respecta a las inversiones reales, las tensiones de cobertura del resto de gastos, especialmente del capítulo 2, motiva que sus créditos iniciales sean sistemáticamente objeto de minoración, afectando a un importe de 5.333 miles de euros en 2018, pese a lo cual el grado de ejecución de este capítulo se limita al 80 %.

Para completar el análisis por capítulos, debe considerarse la distribución de los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, cuya evolución en 2018 se muestra a continuación.

CUADRO Nº 59. VARIACIÓN DE LAS OPERACIONES PENDIENTES DE APLICAR A PRESUPUESTO DEL SES

(miles de euros)

Capítulos	Saldo inicial 01-01-2018	Cargos por imputación a presupuesto	Cargos por cancelaciones	Total abonos	Saldo final 31-12-2018
Capítulo 2	101.401	94.955	72	110.135	116.509
Capítulo 4	26.876	333.599	0	333.647	26.924
Total	128.277	428.554	72	443.782	143.433

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

Como consecuencia de la falta de imputación de estas obligaciones, las ORN del SES en 2018 están infravaloradas en 15.180 miles de euros⁷⁶. Como ya se indicó en relación con la AG, 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 15 millones de euros.

Los gastos registrados pendientes de imputación se desglosan en diversas situaciones, así 26.924 miles de euros, corresponden a gastos devengados pendientes de imputación, 12.089 miles de euros, a gastos facturados pendientes de conformidad y 104.420 miles de euros, a gastos facturados y conformados. El volumen de estos últimos pone de manifiesto las tensiones presupuestarias del SES, en tanto que al contrario de la AG, los acreedores por operaciones pendientes no responden a demoras o dificultades en la identificación derivadas de la propia gestión presupuestaria, sino a la falta de crédito que dé cobertura a esos gastos. Por el contrario, los gastos devengados pendientes de imputación se derivan del procedimiento previsto para la ejecución del convenio con los Colegios Farmacéuticos, de ahí la escasa variación entre sus saldos iniciales y finales.

Por último, al cierre del ejercicio 2018 continuaban arrastrándose gastos procedentes de ejercicios anteriores por importes de 4.185 miles de euros (del ejercicio 2016) y 2.189 miles de euros (del ejercicio 2017).

⁷⁶ 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 (debidos a errores) y el importe de la variación neta de los gastos devengados pendientes de facturación que no darían origen a obligaciones reconocidas en este ejercicio.

C) GASTOS DE PERSONAL

Los gastos imputados al capítulo 1 “Gastos de personal” del presupuesto del SES concentran el 49,98 % del total de las obligaciones reconocidas en 2018, un 46 % del gasto sanitario real de haberse imputado la totalidad de acreedores pendientes de imputación. La evolución de estos gastos a nivel de OR, desglosada por categorías en 2018 y los tres ejercicios precedentes, se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 60. VARIACIÓN DEL GASTO DE PERSONAL DEL SES

(miles de euros)

Conceptos	Ejercicio			
	2015	2016	2017	2018
Cargos públicos y asimilados ⁷⁷	274	3.368	4.162	4.350
Eventual de gabinete	173	154	170	171
Funcionarios y Estatutarios	577.318	586.571	575.508	583.872
Laborales	19.537	19.018	19.397	20.878
Incentivos al Rendimiento	50.047	51.354	54.320	57.419
Cuotas sociales	162.330	165.651	166.531	169.750
Total gasto de personal	809.679	826.116	820.088	836.440
% Variación anual	2,8	2	(0,7)	2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el SES.

Con respecto al ejercicio anterior, los gastos de personal experimentan un incremento global de 16.352 miles de euros y porcentual del 2 %, ocasionado principalmente por el incremento de retribuciones aprobado en la LPGE que fue de un 1,5 %, hasta junio, incrementado en un 0,25 % a partir de julio. Cabe destacar el incremento interanual en 2018 en el concepto de incentivos al rendimiento por importe de 3.099 miles de euros (un 5,7 %), en su mayor parte concentrado en la productividad variable que experimenta un incremento del 22 %. Este aumento es especialmente significativo, 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.

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.

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. De ellas, 954 corresponden a personal sanitario y 414 a personal de gestión y servicios.

Con fecha 9 de febrero de 2018 se publicó en el DOE la Oferta adicional para la estabilización del empleo del personal estatutario del SES. En marzo y abril de 2018 se publicaron las convocatorias de las distintas categorías acumulando estas plazas (1.837) a las convocatorias que se realizaron en 2017, correspondiendo 1.399 plazas a personal sanitario y 438 a personal de gestión y servicios. Por consiguiente, a 31 de diciembre de 2018, estaban convocadas un total de 3.205

⁷⁷ El incremento experimentado en 2016 se debe a un cambio de criterio operado por la Orden de elaboración de los presupuestos para ese ejercicio y que supone la inclusión en el artículo 10 de los presupuestos de las remuneraciones, no solo de altos cargos, sino también del personal directivo, que con anterioridad se computaban de forma indistinta con la del resto de trabajadores, en función de su relación administrativa o laboral.

plazas, de las que 1.368 correspondían a la convocatoria de 2017 y 1.837 a la Oferta de estabilización, todas ellas pendientes de resolver a 31 de diciembre de 2018.

Con base en las sentencias de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura se produjeron 4 altas, al fallar en contra de las pretensiones del SES. Asimismo, se produjo una Resolución anulando una baja a 31 de agosto de 2018 de un trabajador en el Régimen General de la SS, a efectos de cotización.

Por su parte, el importe abonado por indemnizaciones reconocidas por cese de personal, se ha limitado a 2,1 miles de euros, devengados por un trabajador, a causa de los perjuicios ocasionados por el funcionamiento de la provisión mediante la bolsa de trabajo.

De acuerdo con el artículo 9.3 del Estatuto Marco del personal estatutario si se producen dos o más nombramientos de carácter eventual por un periodo de 12 o más meses en un periodo de dos años, procederá al estudio de las causas que lo motivaron para valorar, si procede, la creación de una plaza estructural. Para atender a dicha disposición, 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 OA. Este plan tiene por objeto la adaptación de las plantillas a las necesidades reales de recursos, que han venido siendo objeto de cobertura mediante contrataciones eventuales, identificándose un total de 304 plazas que se encontraban en esta situación. A 31 de diciembre de 2018, había 96 trabajadores que ocupaban plazas fuera de plantilla, de los cuales se han identificado 11 que por su naturaleza debían considerarse plazas estructurales. De estas últimas, cinco de ellas fueron reconocidas como tales en virtud de resoluciones judiciales (dos en 2018 y otras tres con posterioridad). Se ha acreditado la adopción de medidas por parte del SES para continuar el proceso de adecuación de estas plazas, creando aquellas que se consideran tienen carácter estructural, en concreto en el ejercicio fiscalizado se crearon por este proceso de adecuación 18 plazas, todas ellas mediante la amortización de otras, que se estiman no necesarias.

Se mantiene en el ejercicio fiscalizado la práctica de prorrogar en el tiempo situaciones laborales que, por definición, deberían tener naturaleza temporal. A 31 de diciembre de 2018 existían 551 plazas ocupadas bajo la modalidad de promoción interna temporal, de las que, 336 tenían su origen en nombramientos de más de dos años de antigüedad y, entre estas últimas, 77 con más de 10 años de antigüedad. Adicionalmente existían a dicha fecha 402 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:

- En relación con las plantillas o instrumentos de ordenación de personal

Las plantillas no se encuentran debidamente definidas a nivel funcional y orgánico. 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. Se constata la falta de concordancia, en ocasiones, entre la naturaleza del complemento retributivo mediante el que se liquida la nómina y la prestación efectivamente realizada.

- En cuanto a los incentivos al rendimiento y control presencial

Ausencia de seguridad jurídica en relación con la cobertura normativa de los conceptos retributivos de productividad variable y de atención continuada (multiplicidad de instrucciones, algunas procedentes del extinto INSALUD, pactos no publicados, etc.)

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.

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 SES.

– Respecto a la multiplicidad de conceptos retributivos y, en especial, su falta de adecuación en ocasiones con el régimen jurídico aplicable al perceptor, se ha adaptado el sistema informático SAP Recursos Humanos, limitando mediante tablas internas, la mecanización de los conceptos retributivos definidos en la Resolución del Director Gerente, por la que se dictan instrucciones para la elaboración de las nóminas del personal del SES, para que solamente se puedan incorporar a la nómina del personal cuyo régimen jurídico lo tiene regulado según la normativa vigente. No obstante, subsisten otras circulares e instrucciones emanadas de órganos del extinto INSALUD, que regulan conceptos retributivos específicos del personal estatutario que no se han modificado ni han sido desarrollados posteriormente por lo que siguen vigentes hasta la aprobación de un Decreto que integre la regulación de la materia, aún no llevada a cabo.

D) GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS

La evolución interanual de las obligaciones reconocidas en función de los distintos artículos que forman parte del capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”, responde al siguiente desglose.

CUADRO Nº 61. EVOLUCIÓN INTERANUAL GASTOS CAPÍTULO 2 SES

(miles de euros)

Artículo	Denominación	Ejercicio		Variación (%)
		2017	2018	
20	Arrendamientos y cánones	1.928	1.999	3,7
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	19.879	19.359	2,7
22	Material, suministros y otros	291.044	370.387	27,3
23	Indemnizaciones por razón de servicio	1.568	1.795	14,5
25	Asistencia sanitaria con medios ajenos	73.557	70.247	(4,5)
Total		387.976	463.787	19,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales del SES ejercicio 2018.

Las ORN del capítulo 2 se incrementaron en un 19,5 % en 2018, por un importe de 75.811 miles de euros, principalmente por el aumento de gastos en concepto de productos farmacéuticos y material sanitario, 79.343 miles de euros. No obstante, el incremento interanual de este capítulo debe ser matizado en tanto que el efecto de la variación neta de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto sobre el gasto real en 2018 es inferior, en 67.976 miles de euros, al correspondiente al ejercicio 2017. Así, depurando la incidencia de la referida variación neta sobre las ORN imputadas, el incremento interanual del gasto real del capítulo 2 en 2018 quedaría limitado a 7.835 miles de euros.

En el ejercicio fiscalizado continúa acumulándose la deuda pendiente de imputar en el concepto 225 “Tributos” y que corresponde, principalmente, a deudas en concepto de IBI con entidades locales.

Durante 2018 no se había procedido a la imputación de los importes pendientes del ejercicio anterior, acumulándose al cierre del ejercicio un saldo pendiente de imputación de 9.187 miles de euros. El principal acreedor de estas deudas es el Ayuntamiento de Badajoz (4.297 miles de euros) correspondiendo el resto a los OA de Recaudación de Badajoz (2.569 miles de euros) y de Recaudación y Gestión Tributaria de Cáceres (2.321 miles de euros). Atendiendo al ejercicio de origen de las mismas, este importe se desglosa en:

- Ejercicio 2018: 2.811 miles de euros.
- Ejercicio 2017: 2.191 miles de euros.
- Ejercicio 2016: 2.069 miles de euros.
- Ejercicio 2015: 2.116 miles de euros.

El importe imputado a presupuestos con cargo al concepto 225 "Tributos" del SES se ha limitado a 111 miles de euros en 2018 y 1 miles de euros en 2017, pese a que sendos Protocolos de Actuación firmados en septiembre de 2017, entre la CAEX y los respectivos OA, 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).

En cuanto a las medidas de ahorro previstas en el PA en vigor, se cifran las obtenidas en 2018 correspondientes al capítulo 2 en un total de 10.771 miles de euros, concentradas en el contrato centralizado de material de laboratorio y las derivadas del nuevo contrato de transporte terrestre.

Gasto hospitalario farmacéutico

En 2018 se incrementó el gasto farmacéutico hospitalario en un 3,5 %, con el siguiente desglose por áreas de salud.

CUADRO Nº 62. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN FARMACIA HOSPITALARIA POR ÁREAS DE SALUD

(miles de euros)

Área de salud	2017	2018	Variación	Variación (%)
Badajoz	43.279	47.811	4.532	10,5
Cáceres	35.172	37.441	2.269	6,5
Coria	5.013	4.967	(46)	(0,9)
Don Benito	20.879	21.576	697	3,3
Mérida	21.506	23.456	1.950	9,1
Navalmoral	4.434	4.394	(40)	(0,9)
Plasencia	15.926	17.413	1.487	9,3
Zafra	10.984	12.431	1.447	13,2
Total	157.193	169.489	12.296	7,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

Los datos anteriores se limitan al gasto de farmacia hospitalaria correspondientes a pedidos recibidos por áreas de salud, a los que se añaden los gastos correspondientes a compra centralizada de vacunas para programas de salud pública (4.531 miles de euros en 2018) y los correspondientes al concurso de hemoderivados del Banco de Sangre (1.054 miles de euros). Tras el cómputo de estos datos el gasto total devengado en farmacia hospitalaria asciende a 174.523 miles de euros⁷⁸, con un incremento interanual del 8 %. Deduciendo los gastos que corresponden a tratamientos para la hepatitis C estos gastos se limitan a 171.892 miles de euros, lo que en términos homogéneos supone un aumento interanual del 10 %.

En 2018 se han incorporado al arsenal terapéutico un total de 95 fármacos que suponen un importe de 5.481 miles de euros, lo que representa un 44,6 % del incremento total.

La actividad de control financiero sobre el SES plasma sus resultados en dos informes semestrales. De los correspondientes al ejercicio 2018 en relación con la adquisición y gestión de suministros se deduce la continuidad de las siguientes incidencias, aludiendo además a la iniciación de medidas correctoras respecto a las mismas:

- Continúa la desconexión entre el sistema de compra de farmacia FARMATOOLS y el sistema de gestión del SES (JARA), si bien en el ejercicio fiscalizado se inician actuaciones dirigidas a la conexión de ambos sistemas.
- Las adquisiciones de suministros corrientes no se encuentran 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 se inician actuaciones dirigidas a la contratación de un servicio de logística integral para subsanar estas deficiencias. Este servicio permitiría salvar adicionalmente las deficiencias detectadas en la adecuada codificación de materiales (unidad de catálogo) a efectos de seguimiento de pedidos, de forma que el catálogo de materiales pueda utilizarse como instrumento de gestión.

Asistencia sanitaria con medios ajenos

El artículo 25 de los presupuestos del SES recoge el gasto en asistencia sanitaria con medios ajenos, que experimenta una reducción interanual del 4,5 % en 2018, representando tan solo un 4,2 % del total de ORN del Organismo, conforme puede apreciarse en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 63. GASTO DEL SES POR PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA CON MEDIOS AJENOS

(miles de euros)

Asistencia con medios ajenos por programas	2015	2016	2017	2018
Programa 212 B Atención primaria de la salud	1.612	1.675	1.717	1.730
Programa 212 C Atención especializada de la salud	71.735	72.423	71.840	68.517
Total ORN artículo 25 del SES	73.347	74.098	73.557	70.247
Total ORN del SES	1.580.999	1.796.639	1.579.470	1.673.292
Peso relativo de la asistencia con medios ajenos sobre total SES (%)	4,6	4,1	4,7	4,2

⁷⁸ Estos últimos datos son los 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 a efectos del cómputo del límite de gasto sanitario.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

El servicio de traslado de enfermos concentra el 46,5 % de este gasto, 32.637 miles de euros, si bien es precisamente el concepto presupuestario que experimenta un mayor ahorro, con una reducción de obligaciones reconocidas de 3.270 miles de euros, como consecuencia de los efectos de la adjudicación en 2017 del nuevo contrato de transporte terrestre. Asimismo, en 2018 se concertó un nuevo contrato de transporte aéreo para el periodo 2018 a 2022. De los restantes trece contratos que amparan este tipo de prestaciones once de ellos vienen siendo objeto de prórrogas sucesivas y de estos, diez en prórroga forzosa por razones de interés público, sin que a fin de ejercicio hubiera comenzado la licitación de los nuevos contratos.

Por otra parte, en 2018 se han realizado prestaciones sanitarias con medios ajenos por un importe conjunto de 4.180 miles de euros, que no estaban sustentadas en conciertos formalizados. Entre las mismas destacan por su importe las destinadas a diálisis domiciliaria no concertada (1.652 miles de euros) y las destinadas a prestaciones relacionadas con salud mental infantil y juvenil (947 miles de euros). Como en ejercicios precedentes, continúan realizándose prestaciones con cargo a un contrato ya vencido, sin posibilidad de prórrogas, para la realización de pruebas diagnósticas "CSP00/07/05/CA Galeno" que han dado origen al reconocimiento de obligaciones por 3.746 miles de euros en 2018.

El control sobre la adecuación de las prestaciones recibidas en ejecución de estos conciertos se limita, en 2018, al realizado en los actos de recepción de los correspondientes servicios, de acuerdo con las condiciones estipuladas en las cláusulas administrativas particulares. Los últimos controles realizados por la Inspección Sanitaria de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales, sobre los medios concertados se realizaron sobre el concierto PARACELSO para la realización de procesos quirúrgicos en centros externos de la CAEX referidos a la actividad en 2016 y 2017, sin que se realicen nuevos controles en el ejercicio fiscalizado⁷⁹.

E) GASTOS FINANCIEROS

Los gastos financieros tienen un peso relativo de tan solo el 0,2 % sobre el total de obligaciones reconocidas del OA (4.823 miles de euros) y corresponden a intereses de demora a los que se añade el coste del contrato de gestión de proveedores (confirming) en vigor en 2018. Su cuantía, es inferior en un 13 % a los generados en 2017. El análisis de la relación de los mismos 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 2018 del SES ascendieron a 343.942 miles de euros, con un crecimiento interanual del 2 %, menos que proporcional al de las obligaciones conjuntas del SES que se incrementaron en un 6 %. La práctica totalidad de este importe se corresponde con el gasto sanitario por dispensación de recetas médicas, cuya evolución interanual se presenta a continuación.

⁷⁹ El 27 de diciembre de 2018 entra 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.

CUADRO Nº 64. EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL GASTO POR RECETAS

	Ejercicio		Variación interanual
	2017	2018	(%)
Nº de recetas	26.486.039	26.835.766	1,33
Gasto por recetas (miles de euros)	328.222	333.646	1,65
Gasto medio por receta (euros)	12,39	12,43	1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

El incremento interanual del gasto por recetas⁸⁰, un 1,65 %, se debe al doble efecto del número de recetas dispensadas y del incremento del gasto medio por receta. La evolución de este último tiene relación con el envejecimiento progresivo de la población y la cronicidad de los tratamientos.

Por otra parte, la efectividad de la interoperabilidad de las recetas produce que la CAEX tenga un diferencial positivo en 2018 de 312.131 recetas entre el número de recetas de otras CCAA dispensadas en Extremadura y el número de recetas de Extremadura dispensadas en otras CCAA.

Durante el ejercicio 2018 se llevan a cabo las siguientes medidas para el fomento de la prescripción por principio activo y biosimilares:

- 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 por principio activo y, en menor medida, de biosimilares. En el primer caso alcanzó los 64.166 miles de euros con un incremento interanual del 11,91 % y en el segundo de 485 miles de euros, con un menor coste medio por receta, respecto al ejercicio precedente, en ambos casos.

El 12 de septiembre de 2018 se firma un nuevo Concierto entre la Consejería de Sanidad y Políticas 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 nuevo concierto sustituye al anterior, de 18 de mayo de 2011, incorporando los cambios normativos producidos durante su vigencia, especialmente, los introducidos por el RD-L 16/2012, de 20 de abril de medidas para garantizar la sostenibilidad del SNS y el RD 1718/2010, de 17 de diciembre, sobre recetas médicas y orden de dispensación. El nuevo convenio prevé un periodo transitorio de implantación de cuatro meses que permita los ajustes necesarios que surjan en el correcto desarrollo de sus requerimientos. En ambos conciertos se regulan los órganos de seguimiento e interpretación del mismo, previendo la existencia de una Comisión Central⁸¹ (con régimen de reunión anual) y de dos Comisiones provinciales, estas últimas sometidas a un régimen de reunión mínimo trimestral.

⁸⁰ 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 335.856 miles de euros (con un incremento del 1,7 %).

⁸¹ La Comisión Central se reunió el 25 de abril de 2018, con significativo retraso como demuestra el hecho de que resolviera discrepancias en la ejecución del Concierto planteadas entre los ejercicios 2014 a 2017.

No obstante, en 2018 tan solo se llevaron a cabo dos reuniones de la Comisión Provincial de Badajoz y una reunión de la de Cáceres. Las razones aducidas para ello, se basan en retrasos en la información remitida por los Colegios Profesionales y las bajas laborales del personal técnico que realiza las revisiones.

G) SOSTENIBILIDAD DEL GASTO FARMACÉUTICO

El título VII de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, regula la transparencia y sostenibilidad del gasto sanitario, estableciendo para las CCAA la obligación de remisión periódica al MINHAFP 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, el programa para la aplicación del FLA 2018 prevé que, entre las condiciones que conlleva la adhesión al fondo resulta obligatoria la adhesión al citado Instrumento, que tuvo lugar de forma genérica, junto con el compromiso de adhesión al resto de condiciones del programa, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 2018.

Una vez producida la adhesión, conforme al artículo 114 de la Ley 14/1986 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 MINHAFP la tasa de variación interanual del gasto farmacéutico y sanitario extremeño devengado alcanzó en 2018 el 2,7 % del PIB, por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB (2,6 %), lo que conlleva la asunción por parte de la CAEX de las medidas previstas por el artículo 115 de la Ley 14/1986⁸².

El desglose de este incremento por tipo de gasto devengado neto y la tasa de variación interanual de la CAEX, se refleja en el siguiente cuadro, en el que se evidencia que el crecimiento se concentra en el gasto farmacéutico hospitalario.

CUADRO Nº 65. GASTO FARMACÉUTICO Y SANITARIO DEVENGADO 2018

(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 devengado neto	174.523	335.857	123.617	633.997
Tasa variación interanual (%)	9,7	1,7	(1,7)	2,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por el SES.

⁸² Conforme al artículo 115 de la Ley 14/1986 la superación del límite previsto por el artículo 114 conlleva que: la Comunidad no podrá aprobar la cartera de servicios complementaria y no podrá 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, estará sujeto al informe previsto en el artículo 20.3 de la LO 2/2012, de 27 de abril; por último, la CAEX deberá aplicar las medidas de mejora de la eficiencia y sostenibilidad del sistema sanitario que sean acordadas por la CDGAE.

El PA 2018 de la CAEX recoge la asunción de una serie de compromisos que figuran desglosados en su apartado 5.2 “Otros compromisos”, en aplicación del programa antes mencionado, relacionados con la sostenibilidad y gestión sanitarias. Se ha acreditado el cumplimiento de los compromisos asumidos en este ámbito, si bien, con las siguientes matizaciones (atendiendo a la numeración de las condiciones previstas en el PA):

- Compromisos 7 y 23 del plan (adhesión a acuerdos marco que pueda desarrollar el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y sistemas de contratación centralizada): han continuado realizándose en 2018, centrándose las contrataciones y adhesión a acuerdos Marco del Ministerio en la adquisición de dosis de diferentes vacunas.
- Compromisos 8 y 46 (adhesión al convenio con Farmaindustria y de otras medidas adoptadas para garantizar la sostenibilidad del SNS): se ha acreditado la extensión firmada el 21 de diciembre de 2018 de la prórroga de la adhesión al convenio firmado entre la AGE y Farmaindustria firmado el 29 de diciembre de 2016, así como la asunción de la no aprobación de una cartera de servicios complementaria. Salvo las señaladas, 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.
- Compromiso 35 (comunicación electrónica de los nacimientos (proyecto ANDES): respecto a esta condición no se lleva a su cumplimiento en todas las áreas sanitarias, salvo las de Cáceres, Plasencia y Coria, en las que o no se cumple o solo parcialmente.
- 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 convenio trilateral entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Consejería de Salud y Política Sociosanitaria de la Junta de Extremadura y la empresa pública RED.es, firmado en octubre de 2014.

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 66. PACIENTES EN ESPERA Y TIEMPO MEDIO EN LA CAEX

	2015	2016	2017	2018
Número de pacientes en espera para consultas externas	56.113	58.497	55.626	48.067
Tiempo medio de espera para consultas externas (días)	68	69	74	68
Número de pacientes en espera para intervenciones quirúrgicas	25.494	22.905	21.863	21.377
Tiempo medio de espera para intervenciones quirúrgicas de los pacientes (días)	144	134	146	118
Número de pacientes en espera para pruebas diagnósticas	26.228	23.756	19.558	22.197
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

Atendiendo a los tiempos medios, se deduce la superación de los plazos legales en consultas externas y pruebas diagnósticas terapéuticas.

A 31 de diciembre de 2018, se había reducido el número de pacientes en espera tanto para consultas externas como para intervenciones quirúrgicas en un 14 % y en un 2,3 % respectivamente, incrementándose en un 13 % el número de pacientes en espera para pruebas diagnósticas. Los plazos medios de espera se han acortado tanto en consultas externas como en intervenciones quirúrgicas en un 8 % y un 19 %, respectivamente, siendo dispar la evolución de los mismos por tipo de prueba en relación con las pruebas diagnósticas, si bien superan el plazo máximo de 30 días.

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 2018 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 SNS⁸³.

**CUADRO Nº 67. PARÁMETROS DE LISTAS DE ESPERA QUIRÚRGICA Y PARA CONSULTAS
EN 2018**

	CAEX	Media Sistemas Salud CCAA
Tasa de pacientes en espera quirúrgica por 1.000 habitantes (%)	20,5	14,8
Tiempos medios de espera quirúrgica (días)	118	129
Porcentaje de pacientes con más de seis meses de espera quirúrgica (%)	22,9	20
Tasas de pacientes en espera para consultas por 1.000 habitantes (%)	46,2	62,5
Tiempo medio de espera para consultas (días)	68	96
Porcentaje de pacientes con más de 60 días de espera para consultas (%)	16,4	43,8

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 2018, el número total de pacientes en espera estructural quirúrgica en Extremadura ascendía a 21.377, un descenso del 2,37 % frente al ejercicio anterior. Pese a que el tiempo medio de espera quirúrgica es inferior a la media, los porcentajes de pacientes en espera superan a la misma. Por el contrario, los estándares de espera para consultas son significativamente inferiores a la referida media.

Con el objeto del control y reducción de las listas de espera, la CAEX ha venido implantando sucesivos planes, 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 diferentes niveles de actividad del SES y establecer medidas que permitan la autorregulación de las listas de espera.

En relación con el seguimiento de las acciones previstas en el citado plan operativo se deduce lo siguiente:

– Se han llevado a cabo las siguientes acciones: reuniones mensuales de coordinación del Observatorio de Listas de espera con los responsables de las distintas áreas sanitarias (acción 1.2); creación de las Comisiones Quirúrgicas en todas las áreas de salud (acción 1.3); se han desarrollado protocolos de inclusión en Listas de Espera Quirúrgicas para los procesos más frecuentes y están desarrollados y disponibles en el Gestor Documental del Portal Jara para la consulta de todos los profesionales (acción 2.9); desarrollo de varios protocolos de derivación entre Atención Primaria y Atención Hospitalaria en las distintas áreas y con varias especialidades, atendiendo a las necesidades y peculiaridades de cada una, creando protocolos específicos para determinadas patologías (acción 2.10); y creación de incentivos para los equipos más efectivos de

⁸³ 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.

atención quirúrgica, para que tengan acceso a un segundo nivel de actividad, en base a evaluaciones trimestrales (acción 3.1).

– 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).

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 Atención al Ciudadano tramitó 2.497 expedientes en 2018, de los cuales 1.277 correspondieron a solicitudes de aplicación de la Ley 1/2005 y 1.220 a reclamaciones y sugerencias, las cuales se incrementaron un 3,4 % respecto a 2017. La motivación de estas reclamaciones se concentró, principalmente, en la disconformidad por las listas de espera y citaciones 951 reclamaciones (un 78 % del total), así como por la disconformidad con la atención personal y/o asistencial con 153 expedientes y un incremento interanual del 50 % y en tercer lugar por la disconformidad con la organización y normas con 95 casos.

En cumplimiento del artículo 21 del Decreto la Defensora de los Usuarios del Sistema Sanitario Público de Extremadura formuló 15 recomendaciones que dieron lugar a resoluciones notificadas al SES. Todas ellas han sido contestadas por las respectivas gerencias de salud, dando lugar a su aceptación y a la comunicación de las acciones dirigidas a su cumplimiento, salvo en relación con una de las mismas referida a la asistencia recibida en un Punto de Atención Continuada que no es aceptada por la Gerencia de Salud de Don Benito-Villanueva, dándose traslado al Servicio de Inspección sanitaria.

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 y 8818 del Centro de Investigaciones Sociológicas (Barómetros Sanitarios 2017 y 2018), 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 68. OPINIÓN DEL USUARIO DE ATENCIÓN PRIMARIA

(en porcentaje)

	2017	2018
Buena / muy buena	87,8	86,7
Regular / mala	12,3	13,3
Muy mala	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

Pese a una leve reducción interanual de la percepción positiva, la CAEX presenta el porcentaje más reducido de percepción negativa (mala/muy mala) del conjunto de las CCAA.

II.8.6. 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 y, según el Decreto del Presidente 21/2017, de 30 de octubre, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la CA, la Consejería de Educación y Empleo ejerce las competencias en materia de política educativa y formación, educación universitaria, así como las competencias en materia de trabajo y políticas de empleo.

Tras el dictado de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la CA procedió a aprobar la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura (LEE). Según el artículo 3 de la LO de Educación 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 69. CENTROS Y ALUMNOS EN EDUCACIÓN BÁSICA

(en número)

Curso Educación	2016/17		2017/18		2018/19	
	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos
Pública	540	83.657	540	83.285	541	82.638
Concertada	62	24.034	61	23.711	60	23.442
Privada	3	544	3	572	3	565

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

Del mapa de indicadores elaborado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en colaboración con el resto de administraciones educativas (edición 2020), referido principalmente a datos del curso 2017/18, se deduce que el número medio de alumnos por grupo educativo es en la CAEX inferior a la media nacional en todas las etapas de la enseñanza no universitaria. Asimismo, la CAEX mantiene un número medio de alumnos por profesor en centros de enseñanzas de régimen general no universitaria de 10,4, frente a 12,4 de media nacional, si bien la ratio obtenida en centros privados es superior a 17. Por último, la incidencia del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias, en la CAEX se sitúa en un 2,8 % del total, muy por debajo de la media nacional.

El menor peso relativo de alumnado en centros concertados en relación con la media de CCAA determina que se sitúe entre las tres Comunidades que menor porcentaje de recursos destina a los mismos, en torno al 8,3 %.

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 en la Administración de la CAEX en el periodo 2016-2018.

CUADRO Nº 70. OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA NO UNIVERSITARIA

(miles de euros)

Obligaciones reconocidas	2016	2017	2018 (*)
Infantil y Primaria	353.221,3	357.733,8	375.060,8
Educación Secundaria y Formación Profesional	377.720,1	379.242,6	389.587,4
Enseñanzas de Régimen Especial	18.819,4	16.886,6	17.467,5
Educación Especial	36.314,5	38.980,2	40.795,3
Educación de Adultos	15.032,8	15.126,6	13.171,7
Servicios Complementarios (Comedor, Residencia y transporte escolar)	26.382,5	28.388,4	28.245,0
Educación Compensatoria	1.191,6	1.057,3	762,8
Actividades extraescolares y anexas	6.535,6	9.173,6	8.964,8
Formación y perfeccionamiento del profesorado	6.611,7	8.876,5	6.950,7
Investigación educativa	1.280,8	697	1.036,2
Becas y ayudas	1.825,4	1.980,9	2.171,1
Gastos de la Administración General	27.533,9	26.029,1	29.446,9
Total	872.469,6	884.172,6	913.660,2

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

(*) Datos provisionales

En términos interanuales, los gastos de 2018 se incrementan en un 3,3 %, destacando el aumento experimentado en Educación Infantil y Primaria, 17.327,0 miles de euros, y en Educación Secundaria y Formación Profesional, 10.344,8 miles de euros. En términos relativos, destaca el incremento del 48,7 % en Investigación educativa y la reducción en un 21,7 % del gasto en formación y perfeccionamiento del profesorado.

En cuanto al gasto público por alumno en centros públicos de educación no universitaria, los últimos datos disponibles corresponden al año 2017 y se cifran en 6.539 euros frente a los 5.430 euros de la media nacional.

B) SISTEMAS DE GESTIÓN ECONÓMICA DE LOS CENTROS DOCENTES

Aplicativos de gestión económica y plataformas educativas

La CAEX no contaba con un manual específico para la gestión económica y financiera de los centros docentes públicos no universitarios. No obstante, 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 existe un manual de uso actualizado a 2018. Durante 2018 tan solo dos centros docentes públicos no utilizaban la referida plataforma de aplicación obligatoria.

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

La DA segunda de la LH prevé que "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". Ante la ausencia de desarrollo normativo autonómico, resultan de aplicación 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 el que se desarrolla el RD 2723/1998. Estas normas permanecieron en vigor en el ámbito de la CAEX hasta la aprobación 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, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de septiembre de 2019.

Como en ejercicios precedentes, la Consejería no contaba en 2018 con un plan de control propio, ni con un manual aprobado para sistematizar sus actuaciones verificadoras sobre la gestión económica de los centros. Además, formando parte de los planes de auditoría de los ejercicios 2016 a 2018, no se incluyó ningún control sobre centros públicos docentes. Pese a que el Plan 2019 incluía controles sobre una muestra de 25 centros docentes (públicos y privados), 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.

No obstante, la gestión económica de estos centros es objeto de control a través de la verificación del cumplimiento de las prescripciones de la citada normativa estatal en relación con la formación y rendición de presupuestos y cuentas. Conforme al artículo 6 del citado RD todos los centros han elaborado y presentado sus respectivos presupuestos del curso 2018/19, a excepción de dos Institutos de Enseñanza Obligatoria. Respecto a los presupuestos de los centros del ámbito territorial de Cáceres, un total de 72 centros (el 25,26 %) presentaron sus presupuestos del curso 2018/19 fuera de plazo. La dirección provincial de Badajoz informa de la presentación de presupuestos fuera de plazo por la mayoría de centros sin concretar número, justificando este retraso en la necesidad que tienen los centros de esperar a la cuantificación de ingresos a recibir por la propia Administración para poder cuantificar su presupuesto de ingresos. Se constata la realización de controles sobre los presupuestos presentados, si bien no se deja constancia del número de centros con presupuestos modificados (en el ámbito de Badajoz). Los principales motivos de reparo, todos ellos subsanados son errores en los cálculos realizados o en la distribución de gastos entre los diferentes programas.

La Orden de 23 de septiembre de 1999 dispone que, una vez aprobadas cada una de las dos cuentas de gestión anuales, en agosto (referida al curso anterior) y diciembre (referida al año

natural) del centro, deben remitirse a la Administración en los treinta días siguientes a su vencimiento. En relación con las cuentas referidas al ejercicio 2018 se redujo significativamente el número de cuentas recibidas fuera de plazo 102, frente a las 151. Esta reducción se constata además respecto a las cuentas rendidas fuera de plazo del curso 2018/19, 165 cuentas, lo que representa una reducción del 46 % respecto al curso precedente. Entre estas últimas las presentadas por cinco centros lo fueron entre los meses de abril y mayo de 2019. A la recepción de las cuentas de gestión rendidas por los centros docentes, la citada Orden dispone que la Consejería de Educación debe formular la cuenta consolidada del curso académico y la cuenta consolidada del ejercicio económico (antes del día 1 de diciembre y 1 de abril respectivamente), sin que respecto al ejercicio fiscalizado se haya acreditado la formulación de estas cuentas.

El control sobre el inventario de bienes y derechos de los centros se limita al módulo existente en el aplicativo Rayuela, sin que se acrediten controles sobre la debida valoración y actualización de los mismos, ni se comuniquen los 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. Se ha verificado una muestra de conciliaciones efectuadas sobre la tesorería de 16 centros docentes a 31 de diciembre de 2018, habiéndose acreditado la adecuada conciliación de las mismas, adjuntando todas ellas los correspondientes certificados bancarios.

Los saldos contables de tesorería acumulados por los Centros de Profesores y Recursos pasan de 2.290 miles de euros al fin de 2015 a 4.317 miles de euros a 31 de diciembre de 2018, con un incremento interanual del 15,7 % en este último ejercicio. Concretamente, los saldos finales de los centros correspondientes a Almendralejo, Badajoz, Zafra, Cáceres, Plasencia y Trujillo superaban los 290 miles de euros. Si bien, las dotaciones para gastos de funcionamiento se limitaron en 2018 a 489 miles de euros, los remanentes no han sido considerados, al menos hasta el ejercicio fiscalizado, para reducir o compensar las nuevas aportaciones a estos centros, o incluso, reclamar su reintegro en tanto no sean utilizados para los fines previstos.

Se ha verificado la presentación de las correspondientes cuentas de gestión por parte de los 18 Centros de Profesores y Recursos, resultando que para los centros de Almendralejo, Azuaga, Villanueva de la Serena, Caminomorisco, Coria, Hoyos, y Trujillo, el nivel de gastos alcanzado en 2018 se encuentra por debajo del 40 % de los saldos finales en tesorería, lo que incide en la necesidad de utilización de estos remanentes antes mencionada.

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”. En cumplimiento de lo anterior y teniendo en cuenta que con el curso 2017/18 se inicia un periodo cuatrienal de conciertos educativos, se procede a la aprobación de una nueva Instrucción durante el ejercicio fiscalizado, 32/2018, de 21 de noviembre, de la Secretaría General de Educación relativa a la justificación de las cantidades percibidas en concepto de “otros gastos” y “personal complementario” en los centros privados concertados. En la medida que el gasto declarado por los centros es superior al abonado por la Junta para sufragar los gastos, no se viene reclamando documentación justificativa de los mismos, en orden a acreditar su realidad, tan solo se ha requerido en relación con un centro educativo que ha

declarado gastos por debajo de la cantidad recibida, no habiéndose resuelto a 1 de julio de 2020 el correspondiente procedimiento.

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.

Por otra parte, 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.

Respecto al control realizado sobre la no percepción de concepto alguno por parte de los centros que suponga una contrapartida económica por la impartición de las enseñanzas de los niveles educativos obligatorios del concierto, las actuaciones no se realizan de oficio sino que se circunscriben a los casos en que existan denuncias, sin que hayan existido las mismas en los cursos 2017/18 y 2018/19.

Conforme al artículo 117.4 de la LO de Educación “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 2018 no se había avanzado en cuanto a la equiparación entre el personal docente de enseñanza concertada respecto al personal docente de centros públicos, puesto que los complementos retributivos de carácter autonómico han sido incrementados en igual porcentaje que los módulos económicos fijados por el Estado, siendo necesario en orden a reducir la diferencia de retribuciones un incremento más que proporcional de estos complementos. 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 LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, 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 Evaluación y Calidad Educativa 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 2016/17⁸⁴.

Como resultado del análisis conjunto de las pruebas mencionadas, referidas al curso 2018/19, se extraen entre otras las siguientes conclusiones:

- 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 %. Por el contrario, la evolución es favorable en Competencias matemáticas aumentando el correspondiente porcentaje en un 6,84 % hasta alcanzar el 79,36 %. Asimismo, más de siete puntos porcentuales separan el porcentaje de alumnos con progresión favorable en competencias de comprensión lectora entre centros públicos y concertados a favor de estos últimos, siendo irrelevante la diferencia en competencias matemáticas.
- 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. En el resto de competencias se encuentran por encima del nivel básico o medio más del 62,5 % de los alumnos, destacando en Comunicación Lingüística en Lengua Castellana con niveles altos y muy altos el 70 % del alumnado.
- 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. Asimismo, el 29,84 % del alumnado había repetido algún curso.

Conforme al 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”. Al respecto, en relación a las evaluaciones de los cursos 2017/18 y 2018/19 no han sido publicados resultados generales, si bien los resultados se hacen públicos de forma individualizada a través de la plataforma Rayuela mediante comunicación particularizada de 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”. La citada Secretaría informa de que todos los centros evaluados (un total de 100 centros, 50 en relación con cuarto de la ESO y otros 50 en relación con sexto de primaria) han incorporado en su Programación General Anual actuaciones de mejora educativa derivadas de estas evaluaciones.

En el curso 2018/19 se ha constituido 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

⁸⁴ 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.

planes de mejora de los centros, cuyos resultados (protocolos elaborados y conclusiones) no se han acreditado⁸⁵.

D) LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

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. Con fecha 25 de julio de 2018 se aprobó el Plan General de Actuación 2018/19.

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. Al respecto, 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 el caso de Cáceres destacan la baja puntuación obtenida (uno sobre cinco) en relación con la presentación de informes de resultados de evaluación del sistema educativo. Asimismo, se puntúan con un 2 sobre 5 aspectos relevantes de la supervisión del funcionamiento de los centros como: la supervisión del proyecto educativo y su evaluación, la supervisión de la programación general anual y su grado de cumplimiento, y la supervisión de la memoria final del curso. Respecto a Badajoz se puntúan entre otros aspectos con un uno sobre tres la supervisión de medidas de atención a la diversidad, la supervisión y control de la cumplimentación y archivo de documentos oficiales de evaluación, el control, análisis y supervisión de los resultados académicos y la supervisión de actividades complementarias en centros concertados.

La memoria de la inspección provincial de Badajoz incluye propuestas de mejora en relación con algunos de los aspectos anteriormente mencionados, sin que se incluya propuesta alguna en la memoria de Cáceres.

E) DESARROLLO DE LA LEY 4/2011

La LEE prevé en su articulado un amplio desarrollo reglamentario de sus disposiciones, sin que al concluir el ejercicio fiscalizado se haya llevado a cabo la mayor parte del mismo. 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 centros escolares públicos (132.1); la organización de espacios, instalaciones y recursos de las bibliotecas en los centros escolares públicos (135.2); procedimiento que permita a los centros públicos obtener recursos complementarios (143.4); 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).

En el ejercicio fiscalizado no se dictaron normas reglamentarias en desarrollo de los preceptos mencionados, no obstante, supuso un avance significativo la aprobación en el ejercicio posterior del citado 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, en desarrollo del artículo 143 de la LEE.

⁸⁵ Se han aportado dos documentos "planes de mejora" y "trabajo de investigación", en los que no consta fecha de valoración ni firma, de los que no pueden deducirse resultados en relación con los desarrollos y conclusiones elaborados por este Grupo de Trabajo.

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. Este plan 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.

Del análisis del grado de ejecución de las actuaciones de inversión previstas en el citado plan al finalizar el ejercicio fiscalizado, se deduce que, respecto a las 48 actuaciones nominativas correspondientes a grandes reformas y obra nueva, solo habían concluido cuatro de ellas, habiendo finalizado la fase de licitación del contrato de obras (y accesorios) en otros siete casos y estando en desarrollo la licitación de los correspondientes contratos en otras seis actuaciones previstas. Asimismo, a 31 de diciembre de 2018, 23 de las actuaciones previstas aún no habían superado la fase de redacción del proyecto de ejecución y estudio de seguridad y salud. Por lo que se refiere a las actuaciones no nominativas de obras, se incrementa el importe presupuestado en 2018 hasta los 24.892 miles de euros (un 23 % superior al ejercicio precedente), alcanzando el importe ejecutado los 11.294 miles de euros, siendo finalizadas 163 actuaciones de las 240 iniciadas.

Estas actuaciones están financiadas con fondos europeos con cargo al Programa Operativo FEDER 2014-2020. La evaluación cualitativa del grado de consecución de objetivos 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 el ejercicio fiscalizado 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: 63.972 usuarios, con un incremento de 10.070 usuarios en 2018.
- Educación infantil y primaria: 36.299 usuarios, con un incremento de 13.796 usuarios en 2018.
- Educación infantil (0 a 3 años): 1.141 usuarios con un incremento de 161 usuarios en 2018.
- Educación especial y atención a la diversidad: 798 usuarios, con un incremento de 209 usuarios en 2018.
- Educación de adultos: 1.385 usuarios, con un incremento de 875 usuarios en 2018.

En consecuencia, se ha alcanzado en 2018 un número de usuarios total de 103.595, para un objetivo a conseguir en 2023 de 188.076 usuarios⁸⁶.

⁸⁶ Según el informe de ejecución del PO FEDER 2014-2020, relativo al ejercicio 2018 el hito a alcanzar en 2018 se limitaba a 69.097 usuarios.

II.8.7. 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 218/2017, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura e Igualdad, queda adscrito a la misma. Esta Consejería tiene atribuida la superior planificación, el asesoramiento del resto de Consejerías y entidades dependientes y la coordinación del conjunto de políticas de igualdad de la CAEX.

El marco normativo autonómico regulador de esta materia está constituido, principalmente, 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.

- Con posterioridad, excediendo el plazo previsto para ello se aprobó el Decreto 1/2016, de 12 de enero, por el que se regulan las Unidades para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Administración de la CAEX.

- En 2018 se aprobaron 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.

A 31 de diciembre de 2018, aún no se había procedido al desarrollo reglamentario de la Comisión Interdepartamental de la Igualdad previsto por el artículo 15.3 de la LIEX. Tampoco al correspondiente 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, constituido en Pleno de 26 de julio de 2017. Su Comisión Permanente quedó constituida el 21 de marzo de 2018.

B) DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS POR SEXO Y ACTIVIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EXTREMEÑA

En 2018 se mantiene la prevalencia del empleo femenino en la Administración de la CAEX, como puede contemplarse en el siguiente cuadro, distinguiendo por sectores de actividad y en comparación con el ejercicio precedente.

CUADRO Nº 71. 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
2017	42	58	33	67	29	71	34	66
2018	42	58	29	71	28	72	32	68

Fuente: Registro Central de Personal del MINHAP.

En 2018 se incrementa la proporción de empleo femenino, respecto al ejercicio anterior, especialmente en el sector docente no universitario y, en menor medida, en el sanitario.

Respecto 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 72. 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	86	14
	Direcciones y Secretarías Generales	45	55
Parlamento Autonómico	Diputadas/os	43	57
	Mesa de la Cámara	67	33
Empresas públicas autonómicas (*)	Miembros de los Consejos de Administración	53	47

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

(*) No se computan las empresas con órgano de gobierno unipersonal.

En relación con los referidos 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 %". Esta proporción se cumple en los Consejos de Administración de todas las empresas públicas, de las cuales únicamente Extremadura AVANTE Servicios Avanzados a PYMES, S.L. se sitúa en el límite máximo del 60 % en cuanto a presencia de hombres frente al 40 % de mujeres. En el caso de la Mesa del Parlamento y el Consejo de Gobierno el porcentaje de miembros femeninos es superior al 60 %.

El plazo para adaptar la representación legalmente equilibrada de hombres y mujeres en 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, finalizó el 30 de junio de 2016, según establecía la DA duodécima de la LP para 2016. Para verificar su cumplimiento, se elaboró un informe de la Secretaría General del IMEX de 23 de abril de 2018, del que se deduce el cumplimiento de la composición equilibrada en la mayor parte de los órganos analizados (un total de 136), a excepción de diecinueve de ellos. Con posterioridad a este no se han elaborado nuevos informes dirigidos a verificar la composición equilibrada de estos órganos, sin que las LP de 2017 y 2018 incluyan disposiciones similares a la citada DA.

C) PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTOS E INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO

El principal instrumento de planificación en materia de igualdad está constituido por el Plan Estratégico para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, de aprobación cuatrienal, previsto por el artículo 25 de la LIEX. En 2017 tuvo lugar la aprobación del V Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Extremadura, con vigencia entre 2017 y 2021, en el que se proponen 50 líneas y 135 medidas. Este Plan prevé un proceso continuo de evaluación a través de informes periódicos elaborados por un Grupo de Seguimiento-Evaluación, que se reunirá con carácter ordinario dos veces al año.

Entre las conclusiones del informe anual de seguimiento del Plan Estratégico, que evalúa las medidas adoptadas hasta junio de 2018, cabe destacar:

- Se ha logrado establecer casi el 100 % de las distintas estructuras que sirven de soporte y de impulso de todas las políticas de igualdad, dándole por tanto un carácter de estabilidad y permanencia en el tiempo.
- Se han iniciado el 45 % de las medidas⁸⁷, en especial de las relativas a: la participación de la mujer en el espacio público, una mayor presencia de la mujer en estudios universitarios, la reducción de la brecha salarial, una mayor visibilización de la mujer en ámbitos masculinizados y la incorporación de un lenguaje no sexista en textos normativos.
- Se han realizado en el periodo informado 2.700 acciones que afectaron a 123.341 mujeres, 44.634 hombres y 500 organizaciones.

⁸⁷ Debe considerarse el carácter cuatrienal del plan, lo que explica que gran parte de estas medidas requieran esperar al final del cuatrienio para evaluar su consecución.

Atendiendo a la dotación anual presupuestaria en que se concreta esta planificación estratégica, el IMEX tiene encomendada la gestión del programa de gasto 253 A "Igualdad de oportunidades", cuya ejecución en 2018, en comparación con la alcanzada en el ejercicio precedente, se muestra a continuación.

CUADRO Nº 73. 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 (%)
2017	8.440	172	8.612	6.918	6.810	80,3	98,4
2018	8.778	178	8.956	7.160	7.131	79,9	99,6

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales rendidas del IMEX.

Las dotaciones presupuestarias en esta materia se han incrementado en un 4 % en 2018, lo que ha permitido que pese a una leve reducción del grado de ejecución del presupuesto las obligaciones reconocidas se incrementen en 242 miles de euros. En cuanto al peso relativo de estas obligaciones, las transferencias aportadas, todas de naturaleza corriente, suponen un 48,5 % del total de las obligaciones reconocidas.

La perspectiva de igualdad debe, no obstante, afectar a la totalidad de la actividad de la CAEX comprendida en sus PG, 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". Como ya se ha mencionado, hasta el ejercicio fiscalizado no se constituyó la citada Comisión, mediante el Decreto 13/2018, que configura la misma como un órgano de naturaleza colegiada, de consulta, colaboración, participación y propuesta, integrado en la Consejería competente en materia de presupuestos. En la sesión de la Comisión celebrada el 24 de octubre, se acordó aprobar la primera propuesta de informe de evaluación de impacto de género sobre el anteproyecto de la LP para 2019.

Durante el primer semestre de 2018, el IMEX continuó elaborando informes de impacto de género, para suplir la falta de las Memorias explicativas de igualdad a las que se refiere el artículo 24.2 de la LIEX. En el segundo semestre, las Unidades para la Igualdad de Mujeres y Hombres reguladas por Decreto 1/2016, de 12 de enero⁸⁸, acometen progresivamente este cometido, ya que entre sus funciones se encuentra la de asesorar en la elaboración del informe de evaluación de impacto de género recogida en el artículo 23 de la citada ley. En el ejercicio fiscalizado se han emitido un total de 83 informes de impacto de género de proyectos normativos, 61 de los cuales fueron elaborados por las citadas Unidades. Los proyectos normativos que afectan a la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio con un total de 33, y a la CHAP con 10, concentran la mayor parte de estos informes.

⁸⁸ En 2018 se habían constituido siete Unidades para la Igualdad de Mujeres y Hombres, en las que trabajaban 41 efectivos. Sus miembros deberán adquirir la capacitación en género necesaria, a través de la Escuela de Administración Pública y del IMEX, para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se cuentan el asesoramiento en la elaboración del informe de evaluación del impacto de género prevista en el artículo 23, así como realizar el seguimiento y evaluación de las medidas del correspondiente Plan de Igualdad de Extremadura que competan a cada Consejería.

El 13 de diciembre de 2018 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 2018, a la vista del Informe de impacto de género emitido por la Unidad para la igualdad de mujeres y hombres de la CHAP. La Resolución considera el potencial impacto de género de la mencionada OEP como “Positivo”, al entender que es sensible al género y favorece el avance hacia una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres.

D) OTRAS ACTUACIONES PREVISTAS EN LA LIEX

El Decreto 24/2018, de 20 de febrero, aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Red de Oficinas de Igualdad y Violencia de Género, red que estará integrada por las Oficinas ubicadas en las entidades locales con las que se suscriban los oportunos convenios de colaboración a los que hace referencia el artículo 12 de la LIEX. Estas oficinas prestan servicios en el ámbito territorial de las correspondientes entidades locales, tanto de información, orientación y asesoramiento individualizado a usuarios y profesionales y su derivación a los distintos recursos de la Red extremeña de atención a víctimas de la violencia de género, como de acciones grupales de formación y sensibilización a través de diversos programas. A finales de 2018 existían 36 Oficinas de Igualdad y Violencia de Género, 29 en Mancomunidades y 7 en Ayuntamientos.

Por otra parte, en el ejercicio fiscalizado fue objeto de elaboración y publicación el Protocolo Interdepartamental para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género en Extremadura, cuya elaboración preveía la LIEX en su artículo 90, que determina que este “contemplará los itinerarios y procedimientos de intervención en materia de violencia de género que guiarán la actuación de las AAPP en la CAEX”.

Por último, hay que señalar que en cuanto a las sanciones previstas por el art 102 de la Ley 8/2011, en relación con infracciones administrativas en materia de igualdad, en los ejercicios 2017 y 2018 no se ha incoado ningún expediente por parte del IMEX.

II.8.8. 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, para 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.

La LGAEX prevé que a través del Portal de Transparencia y Participación Ciudadana, los ciudadanos tendrán libertad de elección de medios para relacionarse con las administraciones y, por tanto, podrán optar por acceder a esta información pública previa solicitud. Para dar cumplimiento a este mandato legal se posibilita mediante el citado Portal el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a través del formulario puesto a disposición de los ciudadanos que puede ser registrado de forma electrónica o presencialmente. Durante el ejercicio 2018 se resolvieron 173 solicitudes, de las que 77 fueron inadmitidas, 80 estimadas total o parcialmente y 16 desestimadas.

De acuerdo con la habilitación prevista por la DA cuarta de la LTBG, 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. Posteriormente, sendas resoluciones de 10 de noviembre de 2017 y de 18 de enero de 2018, de la Secretaría General de la CHAP, dan publicidad, respectivamente, a la primera y segunda prórroga de este convenio, extendiendo su vigencia durante ambos ejercicios.

Se resumen a continuación, desglosadas en función del sentido de la resolución, las reclamaciones relativas a la Junta de Extremadura de los ejercicios 2018 y 2019 resueltas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

CUADRO Nº 74. RECLAMACIONES DE 2018 Y 2019 RESUELTAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

(en número)

Resolución	2018	2019
Archivadas	1	11
Desestimadas	3	2
Estimadas	18	16
Estimadas parcialmente	1	1
Estimadas parcialmente. Retrotraer	1	2
Estimadas por motivos formales	2	3
Inadmitidas a trámite	5	4
Retrotraer	1	0
Total	32	39

Fuente: Datos publicados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

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. Del análisis de los resultados obtenidos de este seguimiento cabe señalar⁸⁹:

– Doce entidades públicas autonómicas obtuvieron un índice individual de transparencia no superior al 50 %: CEIC, FEVAL, AGENEX, Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida, Consorcio Museo del Vino de Almendralejo, CEXMA, Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana, Consorcio Teatro López de Ayala, Consorcio Gran Teatro de Cáceres, INTROMAC, FEVAL Gestión de Servicios, S.L. y Fundación Orquesta de Extremadura. Los obtenidos por estas dos últimas entidades fueron especialmente reducidos, ambos por debajo del 30 %. Por el contrario, la entidad que obtuvo un índice más elevado fue la Fundación Godofredo Ortega Muñoz, con un 81,2 %.

– Un total de catorce entidades no cuentan con apartado específico de transparencia en Web de la entidad y dos más lo presentan incompleto. Entre las primeras destacan por la magnitud de su actividad la ausencia en el SES, IMEX y en la cabecera del Grupo AVANTE, Extremadura AVANTE, S.L.

– Tan solo dos entidades cumplieron con la obligación de publicar “los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos” (artículo 8.1.a de la LTBG) y “las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos” (artículo 8.1.g), solo se publican por dos consorcios.

⁸⁹ Se excluyen los resultados obtenidos por parte de tres fundaciones, Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura, Videomed y Relaciones Laborales de Extremadura, que no cumplían los requisitos del artículo 2 de la LH para su inclusión como entidades integrantes del sector público autonómico.

– Los entes públicos, OOAA, consorcios públicos autonómicos y AGENEX no han publicado “las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos” (artículo 7.a) y “la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia” (artículo 8.1.i). Asimismo, la totalidad de consorcios públicos autonómicos y la AGENEX no publicaron planes y programas anuales y plurianuales como tampoco su grado de cumplimiento y resultados, junto con los indicadores de medida y valoración (artículo 6.2), ni las encomiendas de gestión que se firmen, con el desglose requerido por el artículo 8.1.b.

– Ninguna de las empresas del estudio publicó un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional (artículo 6.1).

Por lo que se refiere a las actuaciones en materia de simplificación administrativa, a 31 de diciembre de 2018 en el ámbito de la CAEX no se había aprobado ni publicado un plan de simplificación administrativa, pese a lo previsto por la DA primera de la LGAEX que disponía su elaboración en el plazo de un año desde su entrada en vigor (que tuvo lugar el 24 de noviembre de 2013). No obstante, se han aprobado normas sectoriales que contemplan medidas en este ámbito, concretándose las aprobadas en el ejercicio fiscalizado en las siguientes:

– Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la CAEX.

– Ley 2/2018, de 14 de febrero, de Coordinación Intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura.

– Decreto 7/2018, de 23 de enero, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a entidades locales para obras o servicios de interés general y social en el ámbito del Acuerdo para el empleo y Protección Social Agrarios.

Por otra parte, el Observatorio para la Simplificación Administrativa⁹⁰ emitió un total de 20 informes sobre simplificación en el ejercicio 2018, siendo la última reunión de su Pleno el 30 de enero de 2018 al ser suspendido el Observatorio con la aprobación de la LAMA (que tiene por objeto el establecimiento de medidas de impulso para facilitar la actividad empresarial en la CAEX y la adopción de medidas de simplificación y mejora de la Administración autonómica). Respecto a la Comisión Interdepartamental prevista en la DA primera de la LGAEX, que tenía atribuidas, entre otras competencias, la monitorización de las medidas adoptadas, no se ha acreditado su constitución.

El artículo 24 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 la Junta de Extremadura determina la preceptiva emisión de un “informe previo a la aprobación de disposiciones de carácter general que creen o modifiquen procedimientos administrativos cuando por las reglas de tramitación que presenten tengan una repercusión directa en las relaciones con la ciudadanía y empresas”, lo que ha supuesto la elaboración en 2018 de 83 informes previos de simplificación administrativa. El Servicio de Inspección y Seguimiento de la Calidad ha realizado un seguimiento de las recomendaciones incluidas en estos informes en relación con 30 Decretos, resultando un grado de ejecución de las mismas del 40 %.

II.8.9. 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,

⁹⁰ Órgano creado por Decreto 2/2016, de 12 de enero, que tiene como finalidad el estudio y análisis permanente de los procedimientos y trámites aplicables a la creación y consolidación de empresas en el seno de la CAEX así como elaborar propuestas para la simplificación administrativa y la eliminación de trabas burocráticas en dicha materia.

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).⁹¹

Por otra parte, la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas 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”.

Las competencias en esta materia en el ámbito de la CAEX, durante el ejercicio fiscalizado estaban atribuidas en virtud del Decreto 232/2015, de 31 de julio, a la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio (actual Consejería de Transición Ecológica y Sostenibilidad).

A) GESTIÓN FORESTAL Y DE MONTES

En el ejercicio fiscalizado el marco normativo en esta materia estaba conformado, 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. Ambas leyes prevén su desarrollo reglamentario, en orden a concretar y hacer efectivo los preceptos previstos en las mismas.

Durante el ejercicio fiscalizado tiene lugar la aprobación del Decreto 32/2018, de 20 de marzo, que regula el fondo de mejoras en montes catalogados de utilidad pública en la CAEX y el régimen de subvenciones directas para los montes de utilidad pública no autonómicos, cuya instrumentación exige la presentación de inversiones incluidas en planes de mejora para acogerse a las correspondientes subvenciones. Por Orden de 19 de octubre de 2018 se convocan las subvenciones para la financiación de inversiones con cargo al fondo de mejora de montes de utilidad pública de titularidad distinta a la CAEX, posibilitando así la reinversión del fondo de mejora prevista por el artículo 38 de la citada ley. Los artículos 4.2 y 8.3 del Decreto 32/2018 establecen que los ingresos al fondo de mejoras en montes autonómicos y no autonómicos, respectivamente, «se realizarán mediante el correspondiente modelo normalizado que a tal efecto disponga la Consejería competente en materia de hacienda», al respecto se está utilizando para ello el modelo genérico 050, utilizando un concepto específico para su cumplimentación.

A 31 de diciembre de 2018 no se había procedido al desarrollo reglamentario del Registro de Montes Protectores previsto por el artículo 245 de la LAE, ni el correspondiente a los registros de cooperativas, industrias y empresas forestales de Extremadura, prevista por el artículo 282 de la LAE. No obstante, durante 2018 se elaboró el proyecto que dio lugar a la aprobación en 2019 del Decreto 134/2019 que regula tanto los mencionados registros como la realización de determinadas actuaciones forestales en el ámbito de la CAEX.

En el ejercicio fiscalizado se llevaron a cabo los trámites necesarios para la declaración de dos montes protectores, de acuerdo con lo previsto por el artículo 24 de la Ley 43/2003. En el primer caso (Valle del Árrago en Descargamaría) la declaración efectiva no tuvo lugar hasta el ejercicio siguiente mediante resolución de la Consejera de 22 de mayo de 2019. Respecto al situado en Sierra de los Ángeles de Yebra, a 31 de diciembre de 2019 aún no se había producido la correspondiente declaración, habiendo superado el trámite de audiencia y obtenido declaración

⁹¹ “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”.

favorable por el Ayuntamiento afectado. Asimismo, se producen las primeras dos constituciones de Juntas Gestoras de Montes, previstas por el artículo 27 bis de la Ley de Montes, ambas promovidas por la DG de Medio Ambiente.

El artículo 252 de la LAE determina que el Consejo de Gobierno deberá aprobar mediante Decreto las Instrucciones de Ordenación y Aprovechamientos de Montes, que contendrán las normas, directrices y referentes técnicos que garanticen el ejercicio de la ordenación y gestión sostenible de los montes y recursos forestales de Extremadura. A 31 de diciembre de 2018 no se había procedido al dictado de las referidas instrucciones, estando en fase de borrador el correspondiente Decreto a 1 julio de 2020. Este borrador contempla además el desarrollo reglamentario del Registro de Montes Ordenados previsto por el artículo 255 de la mencionada ley.

En 2018 ninguno de los dos servicios territoriales de la DG de Política Forestal en Cáceres y Badajoz reclamaron indemnizaciones de las previstas en el artículo 77.2 de la Ley 43/2003, de Montes. Por el contrario, y únicamente por el servicio territorial de Cáceres se reclamaron indemnizaciones de las previstas en el artículo 77.3 (por obtención de un beneficio económico superior a la máxima sanción prevista), tramitadas a través de siete expedientes, en los que se reclama un importe conjunto 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.

La CAEX no disponía en el ejercicio fiscalizado de una estrategia de aprovechamiento de la biomasa forestal, 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 Montes.

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.

Durante 2018, al igual que en ejercicios anteriores, en los casos en que el papel de órgano sustantivo o promotor de programas o proyectos sujetos a evaluación ambiental también correspondían a la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, las unidades administrativas competentes se ubicaban en la misma DG que el órgano medioambiental a los efectos previstos en la LPAE, por lo que no existía una adecuada separación de funciones. Esta situación fue objeto de subsanación por el Decreto 170/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad, en cuyo artículo 5 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.

La CAEX cuenta con un Plan de Vigilancia e Inspección Ambiental 2014-2020, de orientación estratégica que debe ser objeto de desarrollo mediante documentos ejecutivos de carácter anual, que incluirían, a su vez, una memoria sobre la ejecución del ejercicio anterior. En el ejercicio fiscalizado no se contó con programación en relación con la inspección ambiental, por lo que no se ha realizado la correspondiente memoria. En 2019 se realizaron 109 actuaciones de inspección ambiental *in situ* a instalaciones sujetas a autorización ambiental, en su mayor parte no programadas, 30 de ellas por denuncia.

Se ha realizado un seguimiento de la gestión de cobro de las sanciones graves y muy graves tipificadas en la LPAE, impuestas en el periodo 2015 a 2017, resultando que de los catorce expedientes, se habían cobrado o concedido fraccionamientos aun no vencidos en ocho casos. Por lo que se refiere a los restantes:

- Dos de ellos no fueron satisfechos al vencimiento estando en fase ejecutiva, por un importe conjunto de 42,5 miles de euros.
- Una de las sanciones fue anulada en virtud de recurso de alzada.
- Por deudor fallido no fue posible el cobro en otros dos expedientes que sumaban 34 miles de euros.
- De un expediente cuya carta de pago por 240 miles de euros tenía vencimiento el 2 de junio de 2020, no se ha acreditado el correspondiente cobro.

Por otra parte, conforme al artículo 140 de la LPAE el infractor está obligado a la reposición o restauración de las cosas al estado anterior a la infracción cometida. De los catorce procedimientos anteriores, esta reposición procedía en seis de los mismos, sin que se haya procedido a la misma en dos de ellos.

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, en relación al ejercicio 2018 no había sido elaborado a 1 de julio de 2020.

C) DECLARACIÓN SISTEMA COMUNITARIO DE GESTIÓN Y AUDITORÍAS MEDIOAMBIENTALES (EMAS)

En virtud del RD 239/2013, de 5 de abril, se establecen 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. Al respecto, las llevadas a cabo por la CAEX se han centrado en facilitar guías de usuario, formularios de presentación e información sobre las empresas registradas, principalmente. No obstante, a 31 de diciembre de 2018 tan solo existían cinco entidades que habían sido objeto de inscripción en el correspondiente registro, ninguna de ellas entidades públicas. Entre las mismas, una se encontraba en proceso de cancelación y en otro caso ya había sido cancelada la inscripción, en ambos casos por no validar las declaraciones medioambientales en los ejercicios intermedios.

Asimismo, en su artículo 6 se prevé la integración del sistema EMAS en los procedimientos de contratación pública. Durante el ejercicio fiscalizado se iniciaron las actuaciones para la contratación del servicio de redacción de “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. A 1 de julio de 2020, la guía estaba pendiente de la emisión del informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Extremadura.

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.

El Canon de saneamiento se configura por el artículo 33.2 de la citada ley como un recurso afectado a la financiación de infraestructuras hidráulicas que se determinen en las leyes anuales de Presupuestos de la Comunidad. Sin embargo, no se ha implantado en el ámbito de la CAEX un sistema de gastos con financiación afectada, o procedimiento alternativo, que garantice el adecuado seguimiento de la afectación de estos recursos.

La ejecución presupuestaria del canon desde el inicio de su aplicación hasta el ejercicio fiscalizado responde al siguiente desglose.

CUADRO Nº 75. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CANON DE SANEAMIENTO

(miles de euros)

	Ejercicios					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Previsiones iniciales	34.439	25.000	10.000	14.506	14.403	7.500
DR	17.997	22.388	18.893	15.451	16.062	12.575
Recaudación neta	17.997	22.388	18.893	15.451	16.062	12.575

Fuente: Elaboración propia a partir de la ejecución presupuestaria de la AG que figura en las cuentas anuales rendidas.

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 beneficios fiscales se estiman en los PG de Extremadura de 2018 en 6.247 miles de euros, frente a los previstos en 2017 que ascendían a 1.154 miles de euros, lo que explica la reducción de la recaudación en 2018.

La aplicación contable de la CAEX (SICCAEX) permite realizar un seguimiento anual de las distintas fuentes de financiación de los proyectos en que se desglosa el Presupuesto. En concreto, en relación con la ejecución presupuestaria del programa 354D "Saneamiento y abastecimiento de aguas" (proyectos susceptibles de financiación por el canon), se deduce el siguiente desglose por fuente de financiación, distinguiendo si su financiación se produce con "recursos propios de la CAEX" (el sistema no distingue dentro de los mismos el canon de saneamiento) o con recursos procedentes de fondos europeos.

CUADRO Nº 76. 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
Total	35.651	49.652	85.303

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

Según la memoria de objetivos de los PG de Extremadura para 2019, en la que se hace un seguimiento de los objetivos previstos en los PG de 2018 para el programa 354 D, el grado de consecución de los mismos en el programa fue reducido, especialmente en los apartados de redes de abastecimiento nuevas y mejoradas (7 sobre 12), proyectos y estudios realizados (7 sobre 50) y obras hidráulicas nuevas (7 sobre 17).

Como resultado de la comparación de ambos cuadros, cabe deducir que, pese a una reducción paulatina de los recursos obtenidos en concepto de canon de saneamiento, desde el ejercicio 2014, existe un remanente de 67.715 miles de euros recaudado por este concepto que no se ha aplicado a la financiación de las correspondientes infraestructuras.

El Plan Estratégico Plurianual de Infraestructuras fue aprobado en 2018, pese a que contempla inversiones a realizar en el periodo 2016-2030, y se desglosa en plan estratégico de infraestructuras viarias y plan estratégico de infraestructuras del agua e infraestructuras hidráulicas. 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 incluidos 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, pero no se hace alusión expresa al canon de saneamiento, pese al remanente 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. La remisión de información al respecto es bianual, deduciéndose de la efectuada en 2019, que existían en el ámbito de la CAEX 206 aglomeraciones de más de 2.000 habitantes equivalentes, de las cuales 48 no contaban con EDAR (frente a las 57 correspondientes a 2017). En el ejercicio fiscalizado se concluyeron cinco nuevas EDAR, a las que hay que sumar otras dos ejecutadas por el Estado (una de ellas en concepto de ampliación). Adicionalmente, existían otras 16 aglomeraciones que, si bien tenían

EDAR, se encontraban en situación de no conformidad con la normativa comunitaria, bien por deficiencias de explotación o porque se requería la ampliación o mejora de las instalaciones.

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 del mismo 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. Al respecto, el propio Plan incluye resultados de la revisión de la ejecución del precedente, habiéndose acreditado la publicación en el portal Web de la Junta de Extremadura de la ejecución del Plan en 2018 distinguiendo por tipo de residuos.

El artículo 22.1⁹² 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. A finales de 2018, en relación a los residuos domésticos y similares, aunque aún no se había alcanzado ese porcentaje por la CAEX, se encuentra en parámetros muy próximos, en tanto que la cantidad de residuos en vertedero ha pasado del 85 % en 2005 al 54 % en 2018.

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 58 % a 31 de diciembre de 2018. En relación con estos últimos residuos no consta la remisión de la información prevista por el artículo 22.2 de la Ley 22/2011, al no haber sido solicitada por el Ministerio para la Transición ecológica.

Según se deduce del 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 permanecían 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 otros doce vertederos, aportando la Junta de Extremadura documentación acreditativa del sellado de otros once y comunicando el inicio de expedientes de contratación en relación con otros 34. Los proyectos de contratación de estas últimas operaciones de sellado han sufrido demoras, de forma que no se pudieron formalizar los contratos de redacción de los proyectos hasta junio de 2019. A 1 de julio de 2020, no se ha recibido respuesta de la Comisión europea en relación con la acreditación del sellado y regeneración de los citados 23 vertederos cuyo sellado adicional fue comunicado.

Por último, para el apoyo a la Junta de Extremadura en el cumplimiento de las políticas de gestión de servicios ambientales y, concretamente, en el tratamiento final dado a los residuos municipales en los denominados ecoparques se creó la empresa pública GESPEA en 1992. En el epígrafe II.8.10 del presente informe se desarrollan las medidas adoptadas en 2018 en relación con el régimen de gestión al que se atiene esta empresa.

⁹² Este artículo traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/98/CE sobre residuos.

F) EFICIENCIA ENERGÉTICA

Se analiza a continuación la existencia en el ámbito de 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. En el ejercicio fiscalizado esta planificación se desarrolla a través de los siguientes documentos:

- Acuerdo para el desarrollo energético de Extremadura 2010/2020: fue suscrito en 2009 y objeto de actualización en 2011. La posterior entrada en vigor de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico y, fundamentalmente del RD 900/2015, de 9 de octubre, modificó sustancialmente el marco normativo de desarrollo del Acuerdo, obstaculizando el cumplimiento de una parte importante de sus objetivos. No existe informe de evaluación de este plan en 2018, pese a que el propio Acuerdo prevé su revisión anual por una Comisión de seguimiento con un régimen de reuniones semestrales. No obstante, se proporcionan indicadores a 2018, de los que se deduce que la producción bruta de energía eléctrica con fuentes renovables se ha incrementado en un 147,6 % desde 2009, si bien el consumo de energía procedente de fuentes renovables sobre el consumo de energía final bruta pasa de un 26,47 % en 2009 a 24,06 % en 2018, lejos del objetivo previsto para 2020 del 68 %.
- Plan de sostenibilidad, economía y empleo verde de Extremadura firmado el 21 de abril de 2016. Este plan se desarrolla en cinco grandes líneas de actuación⁹³ y no prevé un procedimiento de seguimiento del mismo. No obstante, a requerimiento del CESEX se elaboró un informe en 2018 que desarrolla las actuaciones realizadas si bien, no puede deducirse un grado de ejecución de objetivos ante la indefinición de indicadores en el propio plan. En el ámbito normativo, dentro de las actuaciones previstas en el Plan, tuvo lugar la aprobación del Decreto 110/2018, de 17 de julio por el que se establecen las bases reguladoras para el régimen de concesión de subvenciones para actuaciones en energías renovables de Extremadura (con una dotación presupuestaria para 2018 de 6.582 miles de euros) y el Decreto 160/2018, de 2 de octubre, que establece las bases reguladoras para el régimen de concesión de subvenciones para actuaciones relacionadas con la fabricación de biocombustibles sólidos a partir de la biomasa en Extremadura, con una dotación para el periodo 2019-2022 de 12.149 miles de euros. El Plan preveía la elaboración de una Ley de Aguas de Extremadura, que no se había aprobado a 1 de julio de 2020.
- 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. Esta estrategia se estructura en ejes de actuación que contemplan indicadores mensurables, previendo la emisión de informes anuales del plan de acción, de los que no obstante, no se ha acreditado la emisión del correspondiente al primer ejercicio de vigencia del plan.

En el ámbito de CAEX no se han dictado normas integrales que supongan la trasposición de la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética en edificios, si bien se fomentan las correspondientes actuaciones a través de subvenciones mediante la aprobación del plan estratégico de subvenciones para actuaciones de ahorro y eficiencia energética en Extremadura y el 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.

⁹³ Fomento de la oferta de biomasa de origen forestal, aprovechamiento de Monfragüe y su entorno, fomento de la demanda de biomasa para usos térmicos, fomento de instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo y pacto por el agua de Extremadura.

Concretando para el sector no administrativo, en especial para las sociedades mercantiles y las entidades públicas empresariales el artículo 35 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, prevé para las dependientes de la AGE la necesidad de adaptar sus planes estratégicos para, entre otras cuestiones: revisar sus procesos de producción de bienes y servicios aplicando criterios de gestión medioambiental; optimizar el consumo energético de sus sedes e instalaciones celebrando contratos de servicios energéticos que permitan reducir el consumo de energía; proponer y, en su caso, establecer, en el marco de la negociación colectiva, mecanismos que faciliten la movilidad de los trabajadores en el ámbito del sector público empresarial del Estado, así como establecer un sistema de formación orientado a la cualificación y adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías y a la cultura de la sostenibilidad. Al respecto, a 31 de diciembre de 2018, no existía en el ámbito de la CAEX normativa similar que obligase a la inclusión de estos criterios en la planificación estratégica.

No obstante, respecto a la revisión de los procesos de producción de bienes y servicios debe señalarse la aprobación por Consejo de Gobierno de 23 de febrero de 2016 de la Instrucción sobre incorporación de criterios sociales, medioambientales, de promoción de las Pymes y de impulso de la sostenibilidad en la contratación pública de la Junta de Extremadura y de las entidades que integran su sector público. Respecto a la negociación colectiva, entre las entidades dependientes integrantes del sector público autonómico tan solo consta en el convenio colectivo de AGENEX la inclusión expresa de un artículo dedicado a la protección del Medio Ambiente mediante la inclusión de programas dedicados al ahorro energético, consumo de agua, reducción de contaminantes atmosféricos y reciclado de residuos.

II.8.10. 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, en cuyo artículo 2.1 se define 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, S.A., por la matriz Extremadura AVANTE, S.L., con efectos contables desde 2017 y 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, S.A. ha sido objeto de sucesivas ampliaciones, de tal forma que, a 31 de diciembre de 2018, Extremadura AVANTE, S.L., contaba con un capital escriturado de 202.940 miles de euros. Como en ejercicios precedentes las cuentas anuales del grupo, en especial de la sociedad matriz, evidencian las dificultades existentes en la identificación de proyectos empresariales rentables a los que se dirija la actividad de apoyo a la financiación y, por tanto, en el adecuado cumplimiento de sus fines sociales. Esta circunstancia se pone de manifiesto a través de dos evidencias: por una parte, el volumen de recursos del grupo que se vienen manteniendo como activos líquidos sin ser objeto de inversión, por otra, 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 151.123 miles de euros, un 74,4 % del capital social.

– Recursos mantenidos en imposiciones a plazo fijo

Las imposiciones mantenidas por el sector público empresarial autonómico a fin de ejercicio fiscalizado ascendieron a 39.380 miles de euros (todas a corto plazo) de los que un 96 % correspondían al Grupo AVANTE y, concretamente, un 76 % 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 2015 a 2017, estas imposiciones mantenían saldos finales superiores a 42.000 miles de euros, si bien con una evolución descendente. Las ampliaciones de capital referidas,

especialmente las correspondientes a SOFIEX, S.A., fueron desembolsadas en su totalidad por la Junta de Extremadura, sin acompañar el flujo de tesorería derivado de las mismas a las necesidades de inversión del grupo empresarial. Hasta el ejercicio fiscalizado no fueron de aplicación instrucciones basadas en criterios de concurrencia y rentabilidad para estas imposiciones, siendo finalmente instrumentadas mediante la aprobación el 19 de diciembre de 2017 de unas “instrucciones técnicas de colocación de excedentes transitorios de tesorería”.

El 27 de julio de 2018 el Consejo de Administración de Extremadura Avante Inversiones, SGEIC, sociedad gestora del Fondo Extremadura Avante I, Fondo de Capital Riesgo de Régimen Común aprueba su conversión en Fondo de Inversión Colectiva de Tipo Cerrado, como consecuencia del incumplimiento del coeficiente de inversión obligatoria a 31 de diciembre de 2017.⁹⁴ Este incumplimiento vino motivado por la discrepancia manifestada por los auditores y confirmada por la CNMV, referida a aquellas inversiones en el capital de empresas con pactos de recompra, garantías de recuperación y una rentabilidad pactada, las cuales deberían ser objeto de cómputo como deuda y no como capital lo que afecta al cálculo de los coeficientes de inversión. A fin de 2018 este Fondo mantenía imposiciones a plazo fijo por importe de 1.250 miles de euros y participaciones en fondos de inversión por valor de 1.316 miles de euros.

Finalmente, el importe líquido mantenido por las entidades Sociedad Gestora de la Ciudad de la Salud y la Innovación, S.A. y Gestión y Estudios Mineros, S.A. evidencian la escasa actividad de las mismas al demorarse sus respectivos proyectos empresariales. En el caso de esta última, sobre un activo total de 2.002 miles de euros, sus activos líquidos ascendían a 960 miles de euros (de los que 355 miles de euros correspondían a imposiciones a largo plazo) y las inversiones a corto plazo valoradas en 950 miles de euros, corresponden a los créditos sobre una sociedad que se encontraba en situación de concurso de acreedores desde el ejercicio 2011. Como ya se ha indicado la otra sociedad afectada por un periodo prolongado de inactividad, Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A, fue objeto de disolución por la imposibilidad de comercialización del suelo industrial que gestionaba, la cual fue acordada en el ejercicio fiscalizado y concluida en 2019.

– Compromisos de desinversión y créditos (deterioros)

El aspecto contable de la calificación como préstamos e inversiones de las operaciones en vigor de Extremadura AVANTE, S.L. y Extremadura Avante I, Fondo de Inversión Colectiva de Tipo Cerrado, ha quedado expuesto en el subepígrafe II.6.1.F del presente informe. En la medida en que las transformaciones de inversión a préstamo estén sustentadas en la formalización de escrituras que delimiten con claridad el traspaso de riesgo a la entidad prestamista, esta práctica redundará en una mejora en las garantías sobre los fondos públicos implicados en las operaciones de apoyo empresarial que constituyen el objeto del grupo empresarial, a efectos de salvar las incidencias en relación con el bajo grado de recuperación de inversiones fallidas que ha venido poniéndose de manifiesto en informes de fiscalización precedentes.

Los deterioros y pérdidas de instrumentos financieros han experimentado una evolución positiva en el ejercicio fiscalizado en relación con el ejercicio precedente, pasando en el caso de Extremadura AVANTE, S.L. de un impacto negativo en los resultados por deterioro de 5.364 miles de euros en 2017 a 978 miles de euros en 2018 (reducción sustentada en deterioros de créditos), lo que compensa el incremento de los deterioros en el Fondo Extremadura Avante I, de 56 miles de euros a 450 miles de euros en 2018. En cualquier caso, Extremadura AVANTE, S.L. acumulaba deterioros de ejercicios anteriores, hasta el punto de que numerosas participaciones presentaban a 1 de enero de 2018 un valor nulo en balance, como consecuencia de que doce de las veintiuna participaciones en empresas asociadas, mantenidas a dicha fecha, correspondían a entidades declaradas en concurso de acreedores.

⁹⁴ Establecido en artículo 18.2 de Ley 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se regulan las entidades de capital riesgo, otras entidades de inversión colectiva de tipo cerrado y las sociedades gestoras de entidades de inversión colectiva de tipo cerrado.

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 de 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, del que la IGCA instó su comunicación a la Comisión Europea a efectos de un pronunciamiento sobre dicha compatibilidad respecto al que, a 1 de julio de 2020, no se ha acreditado su existencia.

Por último, las actividades de apoyo financiero llevadas a cabo por el Grupo AVANTE, son similares en objetivos y ámbito de actuación a las desarrolladas por la sociedad estatal Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura, S.A. y la Corporación Empresarial de Extremadura (participadas por la Junta de Extremadura a dicha fecha en un 18 % y 18,7 %, respectivamente), en tanto que realizan actuaciones dirigidas a la promoción empresarial mediante créditos y participaciones, en el territorio de la CAEX. Sin embargo, no existen procedimientos de coordinación de estas actuaciones, que resultarían especialmente útiles para la definición de objetivos comunes y evaluación conjunta de los proyectos empresariales a potenciar, particularmente para aquellos de cierta dimensión, en función de su viabilidad, impacto sobre la creación de empleo, el desarrollo sostenible de la región, etc.

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 en 2014, 770 miles de euros en 2015, 812 miles de euros en 2017, limitándose en el ejercicio fiscalizado a 366 miles de euros, si bien siguen evidenciando 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 determinados por una encomienda de gestión, posteriormente por una transferencia específica, para finalmente ser objeto de una transferencia global. En este proceso 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. Más aún, 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 ejercicio en curso, 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.

Adicionalmente la sociedad firma un convenio con la Junta de Extremadura con carácter anual para la gestión de manutención y pernocta de las visitas al centro de Educación Ambiental de Cuacos de Yuste. La pormenorización de este convenio contrasta con la de la transferencia global, considerando que el objeto del mismo no difiere sustancialmente de la cobertura de gastos para la gestión del resto de activos turísticos.

C) OTROS ASPECTOS DE GESTIÓN

Se mantienen en 2018 las demoras en el proceso de enajenación de los bienes inmuebles aportados por la Junta de Extremadura en sendas ampliaciones de capital de la Sociedad FEISA.

A fin de 2018 permanecían pendientes de venta de los bienes aportados, un 11 % de los semilleros empresariales y un 67 % de los polígonos procedentes de las ampliaciones de 2008 y 2014. En el primer caso, el correspondiente Acuerdo de Gobierno de 7 de noviembre de 2008 determinó un plazo de enajenación de dos años prorrogable, ampliamente superado.

Cabe señalar que una de las fórmulas de enajenación de este tipo de activos fue el arrendamiento con opción de compra, cuyo grado de ejecución ha sido muy limitado, lo que se evidencia por el hecho de que en 2018 se reconocieran 1.005 miles de euros por ingresos derivados de depósitos con una antigüedad superior a cinco años, en los que no existe ninguna posibilidad de ser ejercidos por el optante.

Como se viene exponiendo en informes de fiscalización precedentes, el convenio por el que la Junta de Extremadura encomendaba a la Sociedad GESPEA la gestión integrada de residuos de Extremadura, permitía a la sociedad aplicar unas tarifas que contemplaban el coste del servicio prestado y la repercusión de un beneficio, incumpliendo por tanto 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. Los excedentes generados por GESPEA han venido financiando en sucesivos ejercicios las tensiones de tesorería de la empresa matriz GPEX, cuyas deudas a corto plazo con GESPEA ascendían a un importe total de 13.825 miles de euros a fin de ejercicio fiscalizado. Los excedentes son provisionados por la sociedad para hacer frente a futuros gastos de inversión, siendo sistemáticamente (con la excepción del ejercicio precedente) las inversiones realizadas inferiores a los remanentes generados. Este régimen de explotación ha sufrido una significativa modificación durante el ejercicio fiscalizado, en tanto que 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 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 “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”. No obstante, en 2018, la dotación de la provisión siguió criterios análogos a los seguidos en ejercicios precedentes, dotándose por un importe de 1.838 miles de euros que supusieron un saldo final de la provisión de 5.636 miles de euros. Ello en espera de que se estipule un nuevo método de cálculo que, en cualquier caso, debe asegurar la reinversión anual de los excedentes en las instalaciones y equipos objeto de la concesión y en el resto de servicios relacionados con el tratamiento de residuos. Estas decisiones deberán contemplar la utilización para estos fines de los recursos que vienen destinándose a la financiación de la matriz, evitando la renovación sistemática de los correspondientes préstamos.

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. 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 si bien la Sociedad de Radiodifusión y Televisión de Extremadura, S.A. viene siendo sometida a una auditoría de cumplimiento anual.

II.8.11. Preparación de la implementación, control y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el ámbito de la CAEX

La Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (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 17 ODS con 169 metas, que abordan las dimensiones económica, social y medioambiental de los mismos.

La implementación de la A2030, conforme a lo previsto por la Resolución 70/1 de Naciones Unidas, requiere la intervención de varios actores, tanto públicos como privados, siendo en el caso español los principales el Gobierno de España, las Cortes Generales, las CCAA, las entidades locales y las entidades del Tercer Sector.

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.

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.

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 2020 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" del que se ha acreditado la existencia de un borrador de abril de 2019, que se encuentra en fase de adaptación. Esta adaptación contempla 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.

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 Agenda 2030". 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. A nivel de la Junta de Extremadura estas acciones de concienciación se están llevando a cabo, principalmente, por la AEXCID, dirigidas a entidades locales y a otros agentes, principalmente organizaciones no gubernamentales.

Atendiendo al marco normativo para el desarrollo de actuaciones concretas en este ámbito, durante el ejercicio fiscalizado se han aprobado dos textos legales que contemplan líneas de actuación dirigidas a la consecución de objetivos incardinados en los ODS, haciendo alusión expresa a esta circunstancia: la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura y la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública responsable de Extremadura.

La planificación estratégica integral y coordinada de las acciones destinadas a la consecución de los ODS en la CAEX, está siendo objeto de desarrollo y reformulación tomando como base el documento antes citado de abril de 2019. Los documentos que concentran esta estrategia al cierre del ejercicio 2019, se circunscriben a dos marcos estratégicos: el Plan General de Cooperación Extremeña 2018-2021 y la Estrategia de Economía Verde y Circular. Extremadura 2030. Ambos documentos se centran en aspectos específicos de los ODS, sin que puedan considerarse un plan integral de implementación de los mismos.

Dada la situación de la planificación estratégica integral, aún no se ha acreditado la existencia de un sistema de medición de resultados intermedios y finales, sin que existan informes en los que se recaben los resultados de las acciones llevadas a cabo en esta materia.

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 consta en la exposición de motivos de la LP para 2020 la declaración de estar “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”.

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. En su actual configuración, 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

La Sección 33 de los FCI consignada en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2018, permanece invariable respecto a ejercicios precedentes, dotándose con un total de 432,43 millones de euros, a los que se añaden 150 millones de euros para financiar las incorporaciones de remanentes de crédito en concepto de FCI.

Concretando para la CAEX, el grado de participación en el conjunto de las dotaciones de los FCI para el ejercicio fiscalizado es del 5,89 %. Asimismo, se invierte la reducción continuada de estas dotaciones experimentada los ejercicios precedentes, si bien con un leve incremento del 0,2 %, motivado por el factor de renta⁹⁵, como puede contemplarse en el siguiente estado.

CUADRO Nº 77. EVOLUCIÓN DOTACIONES FCI EN LA CAEX (2011-2018)

(miles de euros)

Ejercicio	Importe	Variación interanual (%)
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	0,02

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

Para el ejercicio 2018 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 LFCI⁹⁶. Además, en cumplimiento de la DA única de la citada ley, el porcentaje que representa la suma del Fondo de Compensación y el Fondo Complementario destinado a las CCAA es del 37,07 % elevándose al 37,65 % si se incluyen Ceuta y Melilla y alcanzando el 38,02 % si se tiene en cuenta la variable región ultraperiférica definida en la Ley 23/2009. No obstante, 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. 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 0,46 % sobre los créditos iniciales de los PG de la CAEX para 2018, representando un 4,5 % del total de créditos para 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.

⁹⁵ Renta relativa de las CCAA beneficiarias respecto a la media nacional.

⁹⁶ 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.

Por otra parte, mediante 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. Tan solo en el periodo 2012 a 2017 la firma de estos convenios supuso la aportación con cargo a los PGE de 130 millones de euros, a los que hay que añadir los 10.210 miles de euros que se derivan del convenio firmado el 18 de diciembre de 2018, para cubrir gastos imputables a inversiones en agricultura, infraestructuras en transportes e Infraestructuras en medio ambiente y recursos hídricos. 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 si 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.

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, motivando, en consecuencia, la inexistencia en el ejercicio fiscalizado y los precedentes de remanentes de crédito susceptibles de incorporación.

Frente a los dos ejercicios precedentes en los que primó la financiación de inversiones reales, la mayor parte de las obligaciones financiadas con cargo a los fondos, en 2018, se destinan al capítulo VII “Transferencias de Capital”, 14.225 miles de euros (un 56,6 %). De estos últimos, 8.721 miles de euros se destinan a transferencias a entidades locales para financiar gastos de inversión, de los que 5.315 miles de euros, corresponden a gastos para actuaciones de mejora y equipamiento de núcleos urbanos.

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” 5.315 miles de euros, 261 A “Promoción y ayudas para el acceso a la vivienda” 4.509 miles de euros, 232 A “Atención a la dependencia” para la construcción y reforma de centros 2.001 miles de euros y 353 B “Infraestructuras de carreteras” 2.760 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.

Los derechos reconocidos e imputados al presupuesto de 2018 en concepto de FCI ascienden a un total de 18.265 miles de euros, de los que 13.460 miles de euros corresponden al Fondo de Compensación y 4.805 miles de euros al Fondo Complementario. El criterio de reconocimiento de derechos aplicado, en virtud de las peticiones de fondos realizadas por la CAEX, 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. 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.

A comienzos de 2018 tan solo permanecían pendientes de solicitar 4.725 miles de euros, correspondientes en su totalidad a la dotación de 2017. Estos fondos fueron íntegramente solicitados y cobrados en 2017. En cuanto a la dotación del 2018 tan solo fue objeto de solicitud un 54 % del total, 13.539 miles de euros, de los que se cobraron 12.242 miles de euros (un 90,4 %). El desglose de estas solicitudes y cobros distinguiendo el ejercicio de procedencia de las dotaciones, se presenta en los cuadros siguientes, en función del tipo de fondo.

CUADRO Nº 78. SEGUIMIENTO DE LAS SOLICITUDES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pdte. de solicitar a 1-01-2018	Solicitado en 2018	Cobrado en 2018
2017	3.127	3.127	3.127
2018	18.820	10.333	10.333
Total	21.947	13.460	13.460

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

CUADRO Nº 79. SEGUIMIENTO DE LAS SOLICITUDES DEL FONDO COMPLEMENTARIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pdte. de solicitar a 1-01-2018	Solicitado en 2018	Cobrado en 2018
2017	1.598	1.598	1.598
2018	6.273	3.206	1.909
Total	7.871	4.804	3.507

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

II.9.4. Proyectos de inversión financiados por los Fondos

A) MODIFICACIONES

Los proyectos inicialmente acordados en el Comité de Inversiones Públicas para su financiación por los FCI, han sido objeto de sustitución, mediante nuevas inclusiones o a través de sustituciones de los importes asignados a los mismos. Estas modificaciones se instrumentaron a través de dos expedientes de modificación de proyectos, tramitados una vez finalizado el ejercicio y cuyo objeto es la sustitución de proyectos que no presentan una ejecución al 100 %, por aquellos ejecutados en su totalidad, con el fin de obtener la correspondiente financiación.

Como resultado de estas modificaciones los proyectos que sufrieron una mayor reducción son los que se refieren a infraestructuras del agua (“Saneamiento y depuración de aguas”, “Nuevas obras hidráulicas” e “Infraestructuras del ciclo integral del agua”), 6.116 miles de euros y el proyecto “Infraestructuras viarias” por importe de 5.478 miles de euros. Por el contrario, los nuevos proyectos a los que se adjudica un mayor volumen de recursos en estas modificaciones fueron los siguientes: “Inversiones en centros de educación infantil y primaria” 815 miles de euros, “Otros programas de atención a la dependencia” 1.516 miles de euros, “Incentivos complementarios a la inversión” 1.167 miles de euros y “Rehabilitación y viviendas de protección oficial” 2.539 miles de euros.

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 expedientes de modificación citados 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 se acreditan las mismas en el expediente.

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 80. 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	369	234	369	234
Autopistas, autovías y carreteras	1.952	808	1.952	808
Ayudas a las empresas	1.166	242	1.166	242
Ayudas a inversiones turísticas	435	0	435	0
Desarrollo local	5.315	2.016	5.315	2.016
Educación	814	763	814	763
Sanidad	1.580	331	1.580	331
Otras materias	2.680	1.879	2.680	1.879
Viviendas	4.509	0	4.509	0
Total	18.820	6.273	18.820	6.273

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

La totalidad de estos proyectos se han ejecutado por gestión directa de la CAEX.

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. Al respecto, cabe señalar que la elección de los proyectos financiados con la dotación de FCI asignada a Extremadura y, especialmente, sus modificaciones, no están sometidos a un proceso de evaluación destinado a asignar financiación a aquellos que tengan un mayor potencial para el desarrollo económico. Asimismo debe destacarse que, precisamente, las infraestructuras en transportes y recursos hídricos que han sufrido las mayores reducciones en su financiación por los FCI, han sido las priorizadas en la financiación de inversiones derivadas del convenio firmado el 18 de diciembre de 2018, citado en el epígrafe II.9.1, lo que confirma el carácter complementario de estas

aportaciones, a las que cabría extender la necesidad de evaluación previa de asignación de recursos en función del potencial de desarrollo económico.

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 LFCE, 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 2016

Con carácter previo a la formación y rendición de la Cuenta General de la CAEX de 2018, el último informe de fiscalización aprobado fue el correspondiente al ejercicio 2016. Son objeto de análisis las actuaciones adoptadas por la CAEX en orden a dar cumplimiento a las recomendaciones recogidas en este informe las cuales, en la medida que mantenían su vigencia, fueron reiteradas en el informe del ejercicio 2017:

1. *Debería modificarse la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura con el objeto de incluir, formando parte de los presupuestos de la Comunidad, la totalidad de entidades empresariales, fundacionales o consorcios integrantes del sector público autonómico, de acuerdo con los criterios de delimitación previstos por el Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales, en consonancia con el principio de transparencia contemplado en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, debe valorarse la inclusión en el referido texto legal de la obligación de integrar, en las cuentas anuales de dichas empresas y fundaciones, 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.*

En relación con la modificación de la LH para adecuar la configuración del sector público autonómico a los criterios de delimitación previstos por el Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales, la recomendación ha sido objeto de cumplimiento. La LAMA modifica la LH introduciendo un nuevo apartado 3 en su artículo 2, con el siguiente literal “asimismo, forman parte del sector público autonómico las entidades clasificadas como Sector AAPP de la CAEX, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas...” Además, se incluye un nuevo apartado 5 en el citado artículo que establece “la Ley de Presupuestos detallará las entidades que en cada ejercicio forman parte del sector público autonómico y que, por tanto, se integran en el presupuesto de la CA”.

Respecto a la inclusión en las cuentas anuales de información sobre el cumplimiento de las obligaciones económico-financieras que asumen las empresas y fundaciones por su pertenencia al sector público, no se han adoptado medidas dirigidas al cumplimiento de esta recomendación.

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 realizar 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, en tanto que el nuevo artículo 138.bis mantiene el plazo del 31 de octubre del año siguiente al que se refiera.

3. *La normativa autonómica debería aclarar el régimen de rendición de cuentas de las entidades públicas en las que la Administración autonómica posea la mayor participación o dominio público, siendo inferior al 50 % del total, especialmente si ha de realizarse por conducto de la Intervención General de la Comunidad. Asimismo, habrían de fijarse los plazos de aprobación de las cuentas anuales de las entidades públicas autonómicas que no responden a la forma societaria o fundacional.*

Los cambios normativos introducidos por la LAMA implican el cumplimiento de esta recomendación. En primer lugar, la modificación de la delimitación del sector público del artículo 2 de la LH a la que se ha hecho alusión (criterio de contabilidad nacional) salva la necesidad de concretar los casos en que la CAEX tenga la mayor de las participaciones públicas minoritarias, en tanto que las referidas entidades habrán sido objeto de inclusión de acuerdo con el criterio citado. En cuanto a los plazos de aprobación de cuentas de entidades distintas del sector público, si bien no se determinan de forma expresa, salvo el citado para la cuenta anual de la Junta de Extremadura, se infiere un plazo máximo de aprobación, recogido en la nueva redacción del artículo 142 de la LH introducida por la LAMA: "en cumplimiento de su obligación de rendir cuentas, los cuentadantes deberán remitir, dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico, sus cuentas anuales aprobadas a la IGCA acompañadas del informe de auditoría que corresponda".

4. *La definición de las fundaciones integrantes del sector público autonómico incluida en la Ley 2/2008 de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura difiere de la establecida por la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, por lo que debería procederse a la armonización de ambos textos legales, teniendo en cuenta, además, lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, de carácter básico.*

De nuevo, las modificaciones introducidas por la LAMA suponen el cumplimiento de esta recomendación. En este caso, la armonización se produce a través de la redacción del nuevo artículo 160 de la Ley 2/2008, de Patrimonio de la CAEX, del siguiente literal: "A efectos patrimoniales será de aplicación lo dispuesto por los artículos 2 y 3 de la LH respecto de la delimitación del sector público autonómico y sector público administrativo, empresarial y fundacional".

5. *Deberían adoptarse las medidas normativas y presupuestarias que posibiliten la formación de presupuestos y rendición de cuentas independientes por parte de los organismos autónomos y entes públicos que rinden sus cuentas integradas en las de la Administración de la Comunidad.*

No se han adoptado medidas dirigidas al cumplimiento de esta recomendación. La LAMA incluye en sus Disposiciones Finales Quinta a Séptima, modificaciones en las leyes de creación de estos

OOAA y entes⁹⁷, en orden a declarar la gestión compartida de los servicios comunes cuya gestión corresponde a estas entidades e incluyendo además expresamente la integración de sus presupuestos en los propios de las Consejerías de adscripción y el sometimiento al procedimiento general de la Administración en la elaboración, ejecución, modificación y liquidación de sus presupuestos. En consecuencia, se reafirma con esta modificación la elaboración y rendición integrada de sus presupuestos y cuentas anuales.

6. *Debe procederse a la integración de los sistemas de gestión de ingresos con el Sistema de Información Contable de forma que se permita salvar la utilización indebida del procedimiento de contraído por recaudado para el registro contable de determinados ingresos. En esta línea, debe concluirse el diseño e implantación efectiva de un único sistema de gestión integral de ingresos.*

En mayo de 2018 se ha adjudicado el contrato para implantar un nuevo Sistema de Gestión Económico Financiero de la Junta de Extremadura, en consonancia con el compromiso asumido de adaptación al Plan Marco de Contabilidad Pública de 2010. En virtud del 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. La implantación de este nuevo sistema integral denominado ALCÁNTARA supone la integración del sistema de información contable (SICCAEX), el sistema de gestión económica (SIGEX II), del sistema de elaboración de presupuestos y modificaciones presupuestarias (SIPREX y SIEMPREX), el sistema de gestión patrimonial, así como la BSCAEX. Conforme al artículo 1.2 del citado Decreto “El sistema ALCÁNTARA soporta de manera integral la tramitación electrónica de los procedimientos relativos a la elaboración de presupuestos, modificaciones de crédito, ejecución presupuestaria de ingresos y gastos, fiscalización, RCF, tesorería, contabilidad financiera, gestión patrimonial, verificación y control, endeudamiento y rendición de cuentas; permitiendo el análisis de la información generada en todo el proceso. Del mismo modo, permitirá la integración directa con los sistemas que tramitan el resto de expedientes administrativos en sus fases económico-financieras”. En consecuencia, la aprobación de esta norma supone la implantación de la integración de sistemas recomendada, sin perjuicio, de que dada la magnitud de esta integración, el análisis de la efectividad de la misma en relación con la contabilidad financiera deba postergarse al análisis de la rendición de cuentas de 2020.

7. *Tras el dictado de la Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público, debe considerarse la presentación de una Cuenta General única consolidada, mediante la que se pueda reflejar la situación presupuestaria y patrimonial del conjunto del sector público de la Comunidad.*

La obligación legal de consolidar se incluye mediante la modificación que la LAMA opera sobre la LH, concretamente en su artículo 138.1, al determinar que la Cuenta General contendrá entre otros documentos “los estados resultantes de la consolidación de las cuentas anuales de las entidades del sector público autonómico”.

La Cuenta General de la CAEX de 2018, como las de ejercicios precedentes, ya venían incluyendo cuentas consolidadas de entidades con presupuesto limitativo, si bien la normativa autonómica no preveía la formación de las mismas hasta la citada modificación. No obstante, la aplicación práctica de la Orden HAP/1489/2013 esté supeditada a la conclusión del proceso de adaptación del PGCP, el cual no había concluido a 1 de julio de 2020.

8. *Debe valorarse la modificación del objeto social de Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A. en orden a evitar la formula 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.*

⁹⁷ Concretamente se modifican la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de entidades públicas de Extremadura, la Ley 7/2001, de 14 de junio, de creación del SEXPE y la Ley 3/2009, de 22 de junio, de creación del Instituto de Estadística de Extremadura.

El objeto social de la Sociedad GPEX fue modificado, previa autorización concedida por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 2018, mediante escritura pública de 20 de septiembre de 2018. El objeto de esta modificación fue adaptar los estatutos a la nueva normativa prevista para los encargos de gestión por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de contratos del sector público. No obstante, no se ha aprovechado esta modificación para desglosar las actividades que constituyen su objeto social, concretándolas en orden a fundamentar que la sociedad tenga los medios personales y técnicos idóneos para el desarrollo de los encargos que puedan serle atribuidos. Por el contrario vuelve a optarse por una fórmula genérica a la hora de definir las actividades que constituyen su objeto social que queda determinado como “la realización obligatoria de todo tipo de actividades de carácter material, técnico o de servicios que le puedan ser encomendadas por cuenta y bajo la supervisión y control de la Junta de Extremadura, sus organismos e instituciones, y en general, de cualquier poder adjudicador del sector público autonómico respecto de los que la sociedad tiene la condición de medio propio”.

9. *Deberían evaluarse las posibles duplicidades e ineficiencias en la prestación de servicios por entidades públicas, en función del objeto de las mismas.*

Como se ha indicado en este informe no se ha implantado en la Comunidad un proceso de supervisión continua que monitorice la adecuación de la actividad de las entidades públicas al objeto de las mismas. No obstante, sí se vienen produciendo medidas de integración en aquellos casos en que se aprecian ineficiencias o duplicidades. En esta línea se encuentran los dos procesos de fusión por absorción en relación con el sector fundacional que se encontraban en curso en 2018 que se han expuesto en el subepígrafe II.6.2.G del presente Informe, así como la disolución de la Sociedad Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A., acordada el 25 de julio de 2018, ante la imposibilidad de cumplimiento de su objeto social, finalmente extinguida en junio de 2019.

10. *Deben desarrollarse manuales de selección de personal para todos los consorcios y fundaciones públicos autonómicos que aún no cuentan con ellos, en los cuales se garantice el cumplimiento de los principios que le son aplicables y su acreditación mediante expedientes completos.*

Se ha acreditado el desarrollo de manuales por el Consorcio FEVAL y las Fundaciones COMPUTAEX y Jóvenes y Deporte. Permanecen sin desarrollar estos manuales por las Fundaciones Godofredo Ortega Muñoz y Extremeña de la Cultura y los Consorcios Gran Teatro de Cáceres, Museo del Vino de Almendralejo, Museo Vostell Malpartida, Museo Etnográfico Extremeño González Santana, Teatro López de Ayala y Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida. No obstante, en la medida en que los consorcios han ido adecuando el régimen jurídico de su personal al de las AAPP, tras el proceso de adaptación de sus estatutos, el desarrollo de sus manuales solo resulta necesario en los casos de contrataciones excepcionales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 121 de la LRJSP.

11. *Debería procederse al desarrollo reglamentario del registro de cuentas, del contenido y estructura de los planes estratégicos de subvenciones, del patrimonio público del suelo, así como de los numerosos aspectos pendientes de desarrollo de la Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura.*

No se han llevado a cabo los referidos desarrollos reglamentarios.

12. *Deben instrumentarse procedimientos homogéneos y normalizados para el adecuado control y seguimiento de los deudores por reintegros de subvenciones y por alquiler de viviendas públicas, instando la adecuada conexión de los sistemas de gestión y contable que permita la contracción de los correspondientes derechos.*

No se han constatado avances dirigidos al cumplimiento de esta recomendación.

13. *Deberían adoptarse las medidas oportunas para adaptar el régimen presupuestario y de contabilidad de los consorcios públicos autonómicos al previsto por la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, una vez clarificada su adscripción al sector público extremeño.*

Como se ha desarrollado en este informe, persiste la existencia de consorcios públicos autonómicos que no adaptan su presupuesto al régimen limitativo, ni su contabilidad al PGCP.

14. *La prestación del servicio público de televisión y radiodifusión debe instrumentarse mediante la concertación del correspondiente contrato programa.*

No se ha procedido a la concertación del referido contrato programa.

15. *Debería contemplarse el desarrollo de una norma que regule el procedimiento de prórroga presupuestaria, en los ejercicios que esta resulte de aplicación.*

No se ha procedido al desarrollo de las referidas normas, si bien los presupuestos posteriores al de 2016, no han sido prorrogados⁹⁸.

16. *Debería procederse al desarrollo y utilización efectiva de los diferentes instrumentos previstos en la legislación medioambiental y de montes para promover un mayor control y coordinación sobre estas actividades.*

El desarrollo de estos instrumentos ha supuesto la aprobación del Decreto 134/2019, 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 los Montes Protectores de Extremadura. Asimismo, a 1 de julio de 2020 se encontraba en fase de borrador un nuevo Decreto que regula las normas y directrices que garanticen el ejercicio de la ordenación y gestión sostenible de los montes y recursos forestales de Extremadura, así como el Registro de Montes Ordenados.

17. *Deberían dictarse los oportunos procedimientos a fin de que el presupuesto de la Universidad se incorporase en el procedimiento general establecido en la normativa autonómica para el sector público, de manera que la ley habilitante de los presupuestos regionales contuviera también los aprobados por dicha Universidad.*

La LH, tras la modificación de la delimitación del sector público introducida por la LAMA, incluye a la Universidad entre las entidades integrantes del sector público en su artículo 2.2. En consecuencia, según el artículo 45.a) los presupuestos de la Universidad de Extremadura deben integrarse en los PG de la CAEX. Pese al cambio normativo, dirigido al cumplimiento de la recomendación, los presupuestos del ejercicio 2020 de la Universidad de Extremadura no son objeto de inclusión en los Generales de la Comunidad.

18. *Debería potenciarse el papel coordinador de la Consejería de Educación y Empleo en los planes de acción a elaborar por los centros educativos a la vista de los resultados obtenidos en las distintas pruebas de evaluación, así como reforzarse la revisión y el control económico de los centros docentes, públicos y concertados, tanto por la citada Consejería como por la Intervención General de la Comunidad.*

⁹⁸ Respecto a lo alegado, como ya se indicaba en la memoria de la Cuenta General de la CAEX correspondiente al ejercicio 2016 la prórroga del presupuesto combinada con la posterior aprobación de un nuevo presupuesto con posterioridad, conlleva numerosas dificultades técnicas motivando la realización de ajustes sobre los créditos iniciales, el análisis de la consolidación o no de las modificaciones presupuestarias aprobadas entre ambas normas presupuestarias y actuaciones de los gestores para la subsanación de errores. En consecuencia, sin perjuicio de la suficiente cobertura legal de la prórroga resulta conveniente el dictado de normas o instrucciones que armonicen las referidas actuaciones y minimicen los posibles errores en dicho proceso.

Se ha constituido un grupo de trabajo para el estudio y valoración de los planes de mejora de los centros en el ámbito de la Inspección General de Educación, si bien a 31 de diciembre de 2018, no se pueden extraer conclusiones de los documentos aportados en relación con los trabajos realizados por este grupo.

II.10.2. Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas

Con anterioridad a la rendición de la Cuenta General de la CAEX correspondiente a 2018, la última Resolución de la Comisión Mixta Congreso Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas fue la referida al Informe de fiscalización de la CAEX ejercicio 2016, dictada el 27 de febrero de 2019. En esta Resolución se insta a la CAEX a asumir las conclusiones y recomendaciones del citado Informe, si bien reitera en especial las referidas a la reducción de plazos de rendición, determinación del régimen de rendición de entidades sin participación autonómica mayoritaria, la armonización de la LH y la ley de Patrimonio de la CAEX, la integración del sistema de gestión de ingresos con el contable y la adopción de medidas para habilitar presupuestos y cuentas independientes en las entidades integradas. De su grado de cumplimiento se ha dado cuenta en párrafos precedentes.

III. CONCLUSIONES

III.1. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. El criterio de delimitación del sector público autonómico de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura (LH) difería en 2018 del previsto por la Ley Orgánica (LO) 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), de aplicación necesaria para verificar los límites de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en términos de contabilidad nacional, así como respecto a los criterios de adscripción de consorcios y fundaciones determinados con carácter básico por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). La armonización de estos regímenes normativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (CAEX) fue llevada a cabo en el ejercicio posterior al fiscalizado por la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la CAEX (LAMA).

La entidad Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX) mantiene la naturaleza jurídica de Asociación, incompatible con la condición que tiene atribuida de medio propio de la Administración 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 (subapartado II.1).

2. La Cuenta General de la CAEX del ejercicio 2018 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.

– Como consecuencia de los retrasos en la formulación de las correspondientes auditorías, las cuentas anuales de la totalidad de fundaciones y consorcios del sector público autonómico, a excepción de las correspondientes a la Fundación Jóvenes y Deporte y Fundación Orquesta de Extremadura, fueron integradas en la Cuenta General sin contar con informe de auditoría y sin acreditar la aprobación de las mismas. Todas ellas fueron rendidas con posterioridad al plazo de rendición de la Cuenta General, una vez auditadas y aprobadas.

– Las cuentas anuales de la Sociedad Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura, S.A. (GISVESA) fueron integradas en la Cuenta General sin auditar y sin certificado de aprobación, sin que se hayan rendido con posterioridad acreditando la aprobación de las mismas.

Los consorcios con presupuesto limitativo no han adaptado sus cuentas anuales al Plan de Contabilidad Pública de la CAEX (PGCP).

A 31 de diciembre de 2018, la normativa autonómica no contemplaba el régimen de rendición de cuentas de las entidades en proceso de liquidación, en términos similares a los previstos por el artículo 138.6 de la Ley General Presupuestaria, si bien sería introducido mediante las modificaciones en la LH operadas por la LAMA en 2019 (epígrafe II.2.1).

3. No se han efectuado modificaciones normativas dirigidas a la reducción del plazo de rendición de la Cuenta General, conforme 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.

Las cuentas anuales de AGENEX, de la totalidad de fundaciones (salvo Fundación Jóvenes y Deporte y Fundación Orquesta de Extremadura) y de los consorcios públicos autonómicos fueron aprobadas y, en consecuencia, rendidas fuera de plazo, entre los meses de noviembre 2019 y junio de 2020 (epígrafe II.2.2).

III.2. CONTROL INTERNO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

4. Durante el ejercicio fiscalizado se resolvieron por el Consejo de Gobierno diecinueve expedientes de convalidación de la omisión de la fiscalización previa, respetando el procedimiento previsto por el artículo 151 bis de la LH, si bien en cinco de los mismos, los expedientes no acompañan documentación que permita acreditar que se han salvado los obstáculos que motivaron la necesidad de convalidación.

El 30 de junio de 2020 tuvo lugar una modificación del Plan de Auditoría y Control Financiero de 2019, suprimiendo un total de 30 controles a realizar, en su mayor parte (28 de ellos) pospuestos al Plan 2020. Tras esta modificación, la ejecución del plan de auditoría se situaba a 31 de julio de 2020 en un 96 %, habiéndose realizado la totalidad de controles financieros permanentes previstos.

En 2019 se subsana la ausencia de desarrollo de instrucciones referidas al ejercicio del control financiero, mediante el dictado de la Resolución de la Intervención General de la Comunidad Autónoma (IGCA) de 21 de noviembre de 2019, aplicándose al seguimiento de las medidas correctoras propuestas en los planes 2018 y 2019. Asimismo, en virtud de la LAMA se modifica la LH incorporando la elaboración de un plan de acción por cada Consejería afectada, habiéndose solicitado en 2019 formalmente al Servicio Extremeño de Salud (SES) la elaboración del mismo en relación con las incidencias expuestas en el informe de control relativo al segundo semestre de 2018 (epígrafe II.3.1).

5. Las memorias de la AG, OOAA 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 2018 presentaban una ejecución nula 58 de ellos, 26 de los cuales vuelven a obtener una ejecución nula en el ejercicio 2019, evidenciando la necesidad de revisión de estas acciones. La falta de informes de seguimiento que justifiquen las desviaciones de estos indicadores 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. El artículo 13 de este Decreto prevé la elaboración de un índice de percepción de calidad de los servicios, cuyo desarrollo e implantación no se ha acreditado. Pese a que las Cartas de Servicios reguladas por el mismo, han de estar sometidas a un proceso de seguimiento periódico, tan solo han sido publicados los correspondientes a dos de ellas. Hasta el ejercicio 2019 no se contempló formando parte del Plan de Actuaciones del Servicio de Calidad de los Servicios la elaboración de un "Mapa de Cartas de Servicios" con información sobre la vigencia y actualización de estos documentos (subepígrafe II.3.2.A).

6. En el ejercicio fiscalizado 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. Tampoco se ha habilitado un proceso de comunicación a la IGCA de los expedientes antiguos acreditativos de deudores que han sido objeto de destrucción.

El Organismo Autónomo (OA) de recaudación (OAR) de Badajoz llevó a cabo en 2018 diversas actuaciones dirigidas al control y recaudación de los recibos pendientes encontrando numerosos errores en las bases de datos que sirven de soporte a la referida gestión. Como resultado de estas actuaciones se detectan recibos pendientes de pago del periodo 1981 a 2005 por un importe conjunto de 3.513 miles de euros. No se han acreditado actuaciones similares de depuración en el ámbito territorial de Cáceres (subepígrafe II.3.2.B).

7. Al cierre del ejercicio 2018 no había sido implantada por la AG la nueva versión de la factura electrónica "facturae", aprobada por Resolución 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.

En 2018 no se han llevado a cabo controles sobre los registros contables de facturas, de los 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.

Aunque en el ejercicio fiscalizado se mantienen las deficiencias de interconexión de los sistemas que intervienen en la tramitación de facturas, así como la confusión en el tratamiento de anulaciones y rechazos, se ha implantado un sistema de conciliaciones periódicas que permite identificar las divergencias. En 2019 se aprueba la implantación del nuevo sistema integrado de gestión ALCÁNTARA que salva las deficiencias de interconexión, al integrar los sistemas implicados (subepígrafe II.3.2.C).

8. A 31 de diciembre de 2018 aún no había sido objeto de conclusión el inventario consolidado del patrimonio de la CAEX, por lo que no ha sido publicado el resumen del mismo en el Diario Oficial de Extremadura (DOE), publicación exigida por el artículo 7.5 del Reglamento General del Inventario del Patrimonio de la CAEX (RGI). A dicha fecha, figuran valorados el 78,1 % de los bienes inmuebles y derechos sobre los mismos que forman parte del correspondiente inventario. El Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD) no ha aportado las preceptivas relaciones separadas de bienes que figuran en su inventario pese a ser requerido por el Servicio de Patrimonio (subepígrafe II.3.2.D).

9. Durante el ejercicio fiscalizado la tutela efectiva por parte de las Consejerías de adscripción o, en virtud de sus competencias por la Consejería de Hacienda y Administración Pública (CHAP), adolecía de la ausencia de procedimientos reglados dirigidos a la realización de un control efectivo integral sobre las entidades que forman parte de su sector público. No se han dictado las

instrucciones previstas al respecto 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 cuanto a la supervisión continua prevista por el artículo 81 de la LRJSP, su configuración en el ámbito de la CAEX no fue objeto de regulación hasta el ejercicio 2019 (subepígrafe II.3.2.E).

10. En 2018 tuvo lugar la aprobación 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 Real Decreto (RD) 3/2010 por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. No obstante, no se había desarrollado un procedimiento formalizado para el análisis y tratamiento de los riesgos, previsto por el artículo 13. Tampoco se ha acreditado la realización de auditorías internas de sistemas previstas por el artículo 15 del citado RD (subepígrafe II.3.3.A).

11. A 31 de diciembre de 2018 no se había procedido, en el ámbito de la AG, a la publicación de las condiciones para el consumo de los servicios puestos a disposición del resto de entidades por medios electrónicos, prevista por el artículo 8 del RD 4/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración Electrónica. Tampoco se habían establecido formalmente mecanismos de control para verificar el cumplimiento del ENI. Por el contrario, 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 (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 de su artículo 138 operada por la LAMA en 2019. Pese a ello, la Cuenta General de 2018 ya incluía los referidos estados, si bien limitada la consolidación al sector público administrativo, excluyendo los consorcios.

Para la confección de los estados consolidados 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 continúa en vigor el PGCP, aún no adaptado al plan marco de contabilidad pública aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril. Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017 se asume el compromiso de proceder a la adaptación del PGCP al referido plan marco, 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.

Del análisis realizado sobre las cuentas individuales de la AG y de los entes administrativos se desprende 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 evidencian la insuficiente financiación del gasto sanitario (farmacéutico y en material sanitario), al que se destinan nuevos recursos con cargo al presupuesto de la AG por importe de 92.876 miles en 2018 (incluyendo los dotados mediante transferencias de crédito). Estas deficiencias presupuestarias se ponen de manifiesto, adicionalmente, en la financiación de los gastos en concepto de conciertos educativos, que han de ser sistemáticamente incrementados vía transferencias en ejercicios sucesivos.

La información que consta en las memorias de los expedientes de modificación presupuestaria en relación con la repercusión que sobre los objetivos de gasto tiene la propuesta y sobre su incidencia en los presupuestos futuros, es insuficiente.

Pese a la inexistencia de un sistema de seguimiento que permita cuantificar el remanente de tesorería afectado y a que el remanente obtenido en 2017 fue negativo por 52.775 miles de euros, en 2018 se han financiado modificaciones presupuestarias con remanente de tesorería por un total de 12.347 miles de euros. Asimismo, el 88 % 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. El total de obligaciones reconocidas por la AG aumentó un 4,9 % en 2018 hasta los 4.737.072 miles de euros, como consecuencia del aumento de los créditos finales en un 5,3 % y pese a una leve reducción del grado de ejecución del presupuesto de gastos, que alcanzó el 90,4 %. Estas obligaciones están infravaloradas en 16.864 miles de euros, por la variación de los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto en el ejercicio, en contra del criterio establecido por el artículo 47.b) de la LH. (subepígrafe II.5.1.C).

15. Aunque el grado de ejecución de los derechos reconocidos de la AG se redujo en un punto porcentual en 2018, el incremento de las previsiones iniciales en un 5 %, ha posibilitado el aumento interanual de los derechos reconocidos en un 4 %, hasta alcanzar los 5.136.491 miles de euros.

Como consecuencia de la incorrecta imputación temporal de ingresos presupuestarios, contabilizados como cobros pendientes de aplicación, los derechos reconocidos en 2018 se encontraban sobrevalorados en 253 miles de euros. Asimismo, el efecto neto del inadecuado registro contable de las deudas aplazadas y/o fraccionadas que debieron haber sido objeto de anulación, supone la infravaloración de los derechos imputados al ejercicio en 4.699 miles de euros.

Los recursos relacionados con la gestión del patrimonio inmobiliario (alquileres, acceso diferido a la propiedad y compraventa de viviendas públicas), no son objeto de imputación presupuestaria hasta la efectiva recaudación de los mismos. Esta práctica motiva que en 2018, los derechos reconocidos por estos conceptos se encuentren infravalorados, al menos, en 1.931 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, en tanto 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 1.256.937 miles de euros (un 24,5 % del total de los recursos del ejercicio), a los que se añaden 18.265 miles en concepto de Fondos de Compensación Interterritorial (FCI) (subepígrafe II.5.1.D).

16. El resultado presupuestario obtenido por la AG en 2018 es negativo por importe de 96.206 miles de euros, si bien supone el menor déficit de los cuatro últimos ejercicios, posibilitando la variación neta de pasivos financieros la obtención de un saldo presupuestario positivo de 145.617 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. El fondo de maniobra negativo de la AG alcanzó a 31 de diciembre de 2018 los 458.768 miles de euros, con el consiguiente efecto sobre la solvencia a corto plazo de la AG, si bien el peso relativo de los activos líquidos sobre el total circulante alcanza el 34 %, cuatro puntos porcentuales superior al ejercicio anterior.

Las correcciones 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.

Las inversiones financieras permanentes en el capital de la Sociedad Extremadura AVANTE, S.L., están infravaloradas en 4.546 miles de euros, al no contabilizarse la ampliación de capital íntegramente suscrita por la Junta de Extremadura con cargo a aportaciones no dinerarias. Asimismo, persisten las deficiencias en la contabilización de las inversiones financieras en la dotación fundacional y en consorcios, motivadas por la activación de las mismas sin aplicar criterios derivados de un análisis previo de los derechos el patrimonio de estas entidades, en caso de liquidación.

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 ausencia de información sobre el grado de exigibilidad de los derechos pendientes de cobro, la imposibilidad de discriminar las diferentes causas de anulaciones y cancelaciones de derechos, y la utilización indebida del criterio de contraído por recaudado en la contabilización de determinados derechos, afectan a la adecuada contabilización de los deudores presupuestarios. La existencia de las referidas incidencias ha supuesto la sobrevaloración de deudores presupuestarios contabilizados a 31 de diciembre de 2018 en 5.103 miles de euros, por deudas aplazadas o fraccionadas que debieron haber sido anuladas, así como la infravaloración de los mismos por deudas en concepto de alquiler de viviendas públicas, 40.717 miles, y reintegros de subvenciones, 11.993 miles de euros.

No se han acreditado actuaciones dirigidas a depurar la posible prescripción de deudores presupuestarios con antigüedad superior al plazo previsto por el artículo 26 de la LH, por un importe conjunto de 37.001 miles de euros. Asimismo, se han identificado deudas contabilizadas por un importe conjunto de 7.861 miles de euros, que debieron haber sido dadas de baja al haber sido ingresadas o anuladas. Asimismo, el elevado importe de las rectificaciones negativas de saldo llevadas a cabo en el ejercicio, 38.619 miles de euros, denota una sobrevaloración de los deudores presupuestarios registrados en ejercicios anteriores en concepto de fondos europeos.

Al cierre del ejercicio 2018 permanecían 239 miles de euros correspondientes a anticipos realizados en los ejercicios 2013 a 2015, pendientes de imputación a las correspondientes nóminas (subepígrafe II.5.2.B).

20. El PGCP no ha 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 provisiones de fondos y anticipos de caja fija. Tampoco se ha habilitado una cuenta para registrar de forma separada los saldos de caja mantenidos por las distintas Consejerías.

La Asamblea de Extremadura mantiene desde el ejercicio 2011 saldos de tesorería superiores a los 5.200 miles de euros, alcanzando en 2018 un saldo final de 7.423 miles. Pese a la existencia

de estas disponibilidades líquidas no utilizadas, no se han habilitado medidas dirigidas a exigir su reintegro o su compensación con futuras transferencias.

A 31 de diciembre de 2018 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 de la AG alcanzaron un importe negativo de 2.398.959 miles de euros, un 75 % del activo total. Este importe viene motivado tanto por el criterio de contabilización del patrimonio entregado al uso general previsto por el PGCP, como por la obtención de pérdidas continuadas desde 2010 que acumulan un importe conjunto de 3.680.129 miles de euros, hasta el ejercicio 2018, inclusive (subepígrafe II.5.2.D).

22. A 31 de diciembre de 2018 la AG mantenía 40.709 miles de euros en concepto de acreedores pendientes de aplicar a presupuesto, en su mayor parte correspondientes a gastos corrientes en bienes y servicios. 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 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.

Pese a la inclusión en la cuenta que recoge las operaciones pendientes de aplicar a presupuesto de importes correspondientes a operaciones devengadas, con objeto de homogeneizar la información pertinente con la definición prevista en el Plan Marco de contabilidad 2010, no se ha aprobado una modificación del PGCP que habilite este nuevo tratamiento contable.

El saldo final del concepto extrapresupuestario "Oficina liquidadora de Mérida pendiente de imputación", 3.004 miles de euros, se encuentra pendiente de depuración para poder proceder a su imputación presupuestaria una vez conciliados los ingresos con la información proporcionada por la Dirección General (DG) de Tributos.

Los pasivos financieros de la AG se incrementaron en un 5,4 % en 2018, hasta los 4.566.031 miles de euros. El 61 % de este importe procede de la financiación del Estado a través de diversos mecanismos de financiación, especialmente el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), del que se dispusieron en 2018 55.236 miles de euros correspondientes al FLA 2017 y 448.310 miles de euros del FLA 2018. 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, a efectos comparativos, del seguido por la Administración General del Estado (AGE) (subepígrafe II.5.2.E).

23. La Memoria de la AG no proporciona la información correspondiente a diversos apartados, entre ellos los 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 PGCP.

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 situación judicial actualizada de las reclamaciones de reposición de terrenos relacionados con el proyecto Marina Valdecañas. No obstante, el Auto de 30 de junio de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura declara la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias (cuya ejecución total hubiera supuesto un coste agregado de 144.893 miles de euros) condenando a la Junta al

pago de indemnizaciones a dos organizaciones ecologistas por un importe conjunto de 500 miles de euros.

El remanente de tesorería contabilizado por la AG en 2018 es positivo por 53.806 miles de euros, rompiendo la tendencia de sucesivos remanentes negativos obtenidos desde 2011. Las salvedades puestas de manifiesto en este informe, principalmente en relación con deudores no reconocidos, hubieran supuesto el incremento del importe registrado en 39.746 miles de euros. Como en ejercicios precedentes el sistema contable no permite cuantificar el remanente de tesorería afectado (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, 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, 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, recogido en el artículo 2.1.d) de la LH, lo que les lleva a no presentar cuentas anuales independientes (subepígrafe II.5.5.B).

26. Los OOAA 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 SES mantenía contabilizadas, a 31 de diciembre de 2018, obligaciones procedentes de ejercicios cerrados con más de cuatro ejercicios de antigüedad por un importe conjunto de 608 miles de euros. Asimismo, los saldos registrados en las subcuentas de gastos anticipados de esta entidad presentan errores al cierre del ejercicio (subepígrafe II.5.5.C).

27. No se han dictado Instrucciones desde la Tesorería de la AG, ni por las propias entidades afectadas, para evitar que se realicen pagos a deudores de la Hacienda Regional por parte de estos OOAA y entidades. Tampoco se ha elaborado en 2018 el control de eficacia sobre la actividad del Ente Público Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX) cuya realización prevé el artículo 89.2 de la Ley 10/2010, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura (subepígrafe II.5.5.D).

III.4. CUENTAS ANUALES DE EMPRESAS, FUNDACIONES Y CONSORCIOS

28. 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).

29. Los presupuestos de explotación y capital y balances previsionales de GISVESA presentaban valores nulos (a excepción del epígrafe de efectivo) respecto a las previsiones de 2018 (subepígrafe II.6.1.A).

30. Las pérdidas agregadas del sector público empresarial se redujeron en un 10 % en el ejercicio 2018, respecto al precedente, alcanzando un importe negativo de 28.742 miles de euros. Cuatro sociedades públicas autonómicas presentaban fondos propios inferiores a la cifra de capital a 31 de diciembre, si bien no incurrían en causa de reducción de capital obligatoria. Las pérdidas consolidadas del Grupo Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (CEXMA) ascienden en 2018 a 26.061 miles de euros, generándose las mismas por el registro contable como "aportaciones de socios" de las transferencias recibidas de la Junta de Extremadura. 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.B).

31. Desde 2016 el exceso de liquidez generado por Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A. (GESPESA) se destina a conceder préstamos a la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A. (GPEX), su empresa matriz, suponiendo en 2018 este otorgamiento un importe conjunto de 7.000 miles de euros sin que se haya acreditado la preceptiva autorización del Consejo de Gobierno, exigida por el artículo 120.3 de la LH, ni la existencia de los correspondientes informes sobre viabilidad económica de las operaciones exigidos por el artículo 37.5 de la LP (subepígrafe II.6.1.C).

32. El 25 de julio de 2018 la Junta General de accionistas de la Sociedad Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A. acordó la disolución de la sociedad conforme a lo dispuesto en artículo 368 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC), ante la imposibilidad de comercializar el suelo industrial que constituía el objeto social de la sociedad, llevándose a cabo la extinción de la sociedad, en 2019. Las cuentas anuales de 2018 de la empresa pública GISVESA fueron auditadas con la emisión de opinión desfavorable, sin que se haya acreditado la aprobación de las mismas (subepígrafe II.6.1.E).

33. La Sociedad Gestión de Bienes de Extremadura, S.A. (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.F).

34. Todas las fundaciones públicas autonómicas han acreditado la presentación al Protectorado de su plan de actuación de 2018 en cumplimiento de lo dispuesto por artículo 25.8 de la Ley de fundaciones, si bien fuera de plazo en el caso de Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FUNDESALUD). Esta última es la única de las fundaciones públicas autonómicas que permanecía a 31 de diciembre de 2018, adscrita a un Protectorado de competencia estatal (subepígrafe II.6.2.A).

35. La Fundación Orquesta de Extremadura no cumplió con la obligación de remisión de su inventario prevista por el artículo 6.6 del RGI. El resto de entidades procedió a la preceptiva remisión si bien en todos los casos, salvo uno, excediendo el plazo para ello (subepígrafes II.6.2.B, y II.6.3.B).

36. 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).

37. El 30 de julio de 2018 el Patronato de Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, en cumplimiento de lo ya previsto entre las medidas del Plan Económico-Financiero (PEF) del Gobierno de Extremadura 2012 que incluía la reestructuración del sector público fundacional, acordó el inicio de los trámites de la fusión por absorción de Fundación Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura. La fusión se propuso por la concurrencia de objetos sociales y del ámbito territorial de la acción de ambas fundaciones (subepígrafe II.6.2.G).

38. Las ayudas monetarias concedidas en 2018 por tres fundaciones públicas autonómicas, no cumplen los requisitos de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la CAEX (LSCAE), en relación con su aprobación por Consejo de Gobierno y aprobación de sus bases o convenio regulador (subepígrafe II.6.2.H).

39. Tres consorcios públicos autonómicos de naturaleza administrativa no presentaron presupuesto limitativo en 2018. Cuatro consorcios aplican indebidamente el Plan General de Contabilidad (PGC) o su adaptación para entidades sin fines lucrativos. Otros cuatro consorcios, pese a su adscripción autonómica rinden sus cuentas conforme a la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local (subepígrafes II.6.3.A y II.6.3.B).

40. El Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida mantiene un patrimonio neto negativo de 746 miles de euros a 31 de diciembre de 2018 (subepígrafe II.6.3.C).

41. El informe de auditoría del Consorcio Ciudad Monumental, Histórico, Artístico y Arqueológico de Mérida emite una opinión desfavorable, resultando con salvedades los informes realizados sobre el resto de consorcios autonómicos (subepígrafe II.6.3.E).

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:

42. El perímetro de consolidación considerado al finalizar 2018 incluía al Consejo Consultivo de Extremadura, extinguido en virtud de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, sin que existan al cierre del ejercicio entidades pendientes de clasificación (epígrafe II.7.2).

43. Los Presupuestos Generales (PG) de Extremadura para 2018 acompañan los correspondientes a todas las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LOEPSF, en aplicación del artículo 6 de la LOEPSF, a excepción de los correspondientes a la Universidad de Extremadura y su fundación dependiente (subepígrafe II.7.3.A).

44. El 25 de octubre de 2019 el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) emitió el segundo informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos relativos a 2018, resultando para la CAEX un déficit del 0,3 % del Producto Interior Bruto (PIB) regional y un nivel de deuda que alcanza el 23,9 % del PIB. Respecto a la regla de gasto, la tasa de variación alcanzada por Extremadura fue del 2 %. En consecuencia, la CAEX cumplió en el ejercicio fiscalizado los tres objetivos citados, por lo que no tuvo que elaborar un nuevo PEF. Los ajustes al saldo presupuestario en términos de contabilidad nacional resultaron positivos en 2018, principalmente por la evolución de los Fondos recibidos de la UE (epígrafe II.7.3).

III.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

45. El abono de la carrera profesional a funcionarios interinos y laborales temporales aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 10 de abril de 2018 entre la Junta de Extremadura y los sindicatos más representativos en el ámbito de la AG tuvo un impacto sobre el presupuesto de gastos de la AG y entidades integradas de 4.665 miles de euros. Al respecto, el artículo 60 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura excluye expresamente de las retribuciones a percibir por los funcionarios interinos el complemento de la carrera profesional. Asimismo, el artículo 43 del V Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Junta de Extremadura no contempla este complemento para laborales temporales.

Por otra parte, el Acuerdo de 20 de junio de 2018, Junta Extremadura-Sindicatos con representación en la Mesa General de Negociación de la Junta de Extremadura, para la recuperación de derechos, para la 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 extremeña, conllevó la incorporación de profesores interinos de Educación Secundaria para el curso 2018/19, cifrándose el coste de la medida en 2.911 miles de euros, sin que se haya acreditado la existencia del preceptivo informe del órgano competente en materia de presupuestos, previsto por el artículo 27.2 de la LP para 2018.

Como en ejercicios precedentes se constata en el ámbito de la AG el aumento de efectivos en las categorías de funcionarios interinos y de laborales temporales en detrimento de los funcionarios de carrera y del personal laboral fijo, respectivamente, evidenciando un incremento continuado en los últimos ejercicios que no se corresponde con el carácter excepcional previsto por la normativa

vigente para estas incorporaciones. El artículo 27.4 de la LP para 2018 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, debiendo no obstante, remitir semestralmente a la CHAP, una relación de contrataciones y nombramientos realizados en el periodo, sin que se haya acreditado la remisión de estas relaciones en el ejercicio 2018.

Durante el ejercicio fiscalizado se impulsa la convocatoria de plazas procedentes de Ofertas de Empleo Público (OEP) procedentes de ejercicios precedentes de forma que, de las 768 plazas pendientes de convocar a 1 de enero de 2018, tan solo quedaban a 31 de diciembre, 230 plazas pendientes de convocatoria. Se evita con ello la caducidad de ciertas plazas que vino produciéndose en ejercicios precedentes. No obstante, de las 1.759 plazas convocadas pendientes de resolver existentes a 1 de enero de 2018, permanecían sin resolver al finalizar el ejercicio fiscalizado 1.453 plazas, un 82,6 %.

A la OEP de 2018 que incluye un total de 1.003 plazas pendientes de convocar al cierre del ejercicio se adicionan las correspondientes a la OEP extraordinaria y adicional para la estabilización del empleo temporal aprobada mediante sendas resoluciones de 2018 que incluye 907 plazas de personal docente no universitario y 1.837 de personal estatutario del SES, que en cualquier caso debió ser completada con una nueva OEP de estabilización en 2019. La acumulación de procesos selectivos sin resolver ha determinado el mantenimiento de un elevado número de puestos ocupados en comisión de servicio a fin del ejercicio 2018, un total de 4.011, de los que 402 tenían una duración superior a dos años, en contra de lo previsto por el artículo 122.3 de la Ley de Función Pública de Extremadura (subepígrafe II.8.1.B).

46. A 31 de diciembre de 2018 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 (subepígrafe II.8.1.C).

47. La Sociedad Pública de Radiodifusión y Televisión Extremeña, S.A. transforma en indefinidos 65 puestos que corresponden a convocatorias públicas de 2016 en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal a fijo para la sociedad, sin que se haya acreditado el cumplimiento del límite de reposición previsto por la Disposición adicional (DA) décimo quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 2016.

En el ejercicio fiscalizado 44 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 LPGE (DA cuadragésima tercera. dos). El carácter genérico de la autorización de contrataciones a realizar en ejecución de los encargos a medios propios que constituyen la actividad principal de esta sociedad carece de las garantías necesarias para evitar la concatenación de estas contrataciones temporales. Respecto a la Sociedad GISVESA, catorce trabajadores adquirieron la condición de indefinidos por sentencia judicial entre los ejercicios 2018 y 2019.

Asimismo, se transformaron en indefinidos por concatenación de contratos temporales dos trabajadores de FUNDESALUD y un tercero de la Fundación Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura (COMPUTAEX), 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.

Dieciséis contrataciones realizadas por dos fundaciones públicas autonómicas no contaron con la preceptiva autorización previa.

Una sociedad pública, dos fundaciones y seis consorcios pertenecientes al sector público extremeño continuaban sin desarrollar manuales de procedimiento de selección de personal al cierre de 2018. 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).

48. El PMP obtenido por la CAEX en 2018, calculado conforme a los criterios previstos por el RD 635/2014, supera el plazo de legal de 30 días desde el mes de abril y en diez de los doce meses del ejercicio la media obtenida por el conjunto de las Comunidades Autónomas (CCAA), situándose en diciembre de 2018 en 32,35 días. En cualquier caso, no se ha superado en ninguno de sus meses 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).

49. Los Consorcios FEVAL-Institución Ferial de Extremadura (FEVAL), Museo Vostell Malpartida y Consorcio para la Gestión del Instituto Tecnológico de Rocas Ornamentales y Materiales de Construcción (INTROMAC) llegan a alcanzar PMP superiores a 100 días y mantienen el incumplimiento del límite legal en la práctica totalidad de meses del ejercicio, evidenciando problemas de sostenibilidad financiera que ya venían manifestándose en ejercicios anteriores.

Durante el ejercicio 2018 no dispusieron de registro contable de facturas (RCF) enlazado con el sistema contable que permita calcular conforme al RD 635/2014 el correspondiente PMP, las Fundaciones Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, Helga de Alvear, COMPUTAEX y Orquesta de Extremadura (subepígrafe II.8.2.B).

50. Pese al contrato de confirming vigente en el ejercicio 2018, el SES ha realizado pagos por intereses de demora por un total de 4.776 miles de euros en 2018, sin que en la memoria del Organismo se haga mención a las posibles contingencias por reclamaciones de morosidad aún no resueltas (subepígrafe II.8.2.C).

51. El Consejo de Gobierno de la CAEX acordó la adhesión al FLA 2018 mediante Acuerdo de 20 de febrero de 2018, autorizándose un importe disponible total de 488.660 miles de euros, de los que se dispusieron finalmente 488.576,52 miles de euros. El Acuerdo de adhesión conlleva la aceptación de los compromisos que desarrolla el programa para la aplicación del FLA 2018, 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 2018 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 del grado de cumplimiento de los mismos. (subepígrafe II.8.2.D).

52. Del total de las subvenciones otorgadas por el SES, el 89,7 % se concede directamente, suponiendo la concesión directa nominativa el 80,2 % de su importe. A la concurrencia competitiva, que debería ser el principio general que rigiese la actividad de fomento, únicamente se recurre en el 10,3 % de los casos (subepígrafe II.8.3.A).

53. Al finalizar el ejercicio 2018 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. Los planes estratégicos elaborados en 2018 presentan deficiencias en relación con la determinación de parámetros objetivos para efectuar su seguimiento, así como con la heterogeneidad en el diseño del seguimiento previsto, limitando la efectividad de su seguimiento en cuanto a la realización de propuestas de acciones correctoras de las respectivas subvenciones (subepígrafe II.8.3.B).

54. Durante el ejercicio 2018 no existía una conexión automática entre los sistemas contables y la Base de Datos de Subvenciones de la CAEX (BSCAEX), condicionando la existencia de carencias de información en esta última respecto a concesiones y pagos, justificación de concesiones prepagables y reintegros y recaudación de los mismos. Asimismo, la ausencia de conexión entre los órganos encargados de la recaudación ejecutiva y los gestores de subvenciones, determina un deficiente control actualizado de los reintegros tanto en relación con su registro contable como por la BSCAEX. Según los datos que constan en esta última al 31 de diciembre de 2018, permanecían pendientes de cobro 3.260 expedientes de reintegros, que representan un importe total de 11.993 miles de euros, de los cuales 8.593 miles de euros procedían de los ejercicios 2007 a 2014 (subepígrafes II.8.3.C y II.8.3.D).

55. Las resoluciones de concesión correspondientes a las convocatorias de 2018 de las subvenciones a organizaciones agrarias más representativas y de las subvenciones para formación de personas ocupadas, exceden el plazo máximo previsto, pese a que sus respectivas normas reguladoras prevén la denegación de las ayudas en caso de silencio negativo (subepígrafes II.8.3.E y II.8.3.F).

56. En los proyectos de cooperación al desarrollo por convocatoria abierta que, por no exceder los 60 miles de euros, no están obligados a presentar documentación justificativa de gastos y pagos, no se han acreditado actuaciones adicionales de control dirigidas a verificar la realidad de los gastos declarados. De los expedientes examinados correspondientes a las convocatorias de estas ayudas para 2017 y 2018 se deducen deficiencias relacionadas con la aceptación de modificaciones sustanciales del proyecto sin acreditar la subsanación de incidencias, la ausencia de acreditación de no recepción de otras ayudas, la insuficiente aportación de documentación acreditativa de gastos subvencionables y la superación de los límites para la inclusión de determinados gastos como subvencionables en función de su naturaleza (subepígrafe II.8.3.G).

57. Las tres líneas de subvención seleccionadas adolecen de la ausencia de seguimiento de sus correspondientes objetivos, que permita acreditar el grado de ejecución de los mismos en las convocatorias analizadas (subepígrafes II.8.3.E, II.8.3.F y II.8.3.G).

58. Pese a que el Acuerdo del Consejo de Gobierno que autorizaba el endeudamiento del SES prohibía la existencia, a 31 de diciembre de 2018, de saldos vivos derivados de la deuda autorizada que fueran computables según los criterios de la Decisión de Eurostat de 31 de julio de 2012, este saldo se elevaba a dicha fecha a 27.054 miles de euros, si bien no tuvo incidencia en el cumplimiento del objetivo de deuda (epígrafe II.8.4).

59. Del seguimiento realizado sobre el Plan de Salud de Extremadura 2013-2020 se deduce que, a 31 de diciembre de 2018, el grado de ejecución obtenido se sitúa en su gran mayoría por debajo del previsto para dicha fecha, tanto en objetivos como en líneas de actuación: El grado de consecución del eje II "Protección y mejora del estado de salud y prevención de la enfermedad" es el que presenta una mayor desviación negativa, en tanto que tan solo alcanza un 18,66 %, el referido a objetivos y un 28,39 % respecto a las líneas de actuación (subepígrafe II.8.5.A).

60. Aunque en los últimos ejercicios el SES ha visto incrementada su dotación presupuestaria, los créditos iniciales de 2018 no llegan a cubrir el 94 % del total de gastos efectivos, determinando un aumento interanual del 12 % de los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, hasta alcanzar los 143.433 miles de euros al cierre del ejercicio. Como consecuencia del aumento de estos acreedores, las obligaciones reconocidas del SES en 2018 están infravaloradas en 15.180 miles de euros, vulnerando los límites previstos por los artículos 46 y 47 de la LH y motivando un ajuste a efectos de estabilidad presupuestaria. Para permitir la imputación presupuestaria de estos acreedores se generan créditos presupuestarios financiados con recursos aportados por el Estado a través de los sucesivos FLA, lo que supone la financiación del gasto ordinario en bienes y servicios con recursos financieros extraordinarios y la transformación sistemática de deuda comercial en deuda financiera, condicionando la

sostenibilidad financiera del gasto corriente del SES al mantenimiento en el futuro de estos mecanismos extraordinarios (subepígrafe II.8.5.B).

61. A 31 de diciembre de 2018 estaban convocadas, en el ámbito del personal sanitario, un total de 3.205 plazas, de las que 1.368 correspondían a la convocatoria de 2017 y 1.837 a la Oferta de Estabilización, todas ellas pendientes de resolver a dicha fecha. 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; guardias realizadas sin el respaldo de la correspondiente autorización y ausencia de registros que permitan el adecuado control de la jornada ordinaria; insuficiente justificación de la procedencia del complemento de productividad variable; y la multiplicidad de conceptos retributivos y falta de adecuación de su régimen jurídico (subepígrafe II.8.5.C).

62. 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 9.187 miles de euros.

El gasto hospitalario farmacéutico continúa su tendencia de crecimiento en el ejercicio fiscalizado, sin que se hayan concluido a 31 de diciembre de 2018 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 2018 se han realizado prestaciones sanitarias con medios ajenos por un importe conjunto de 4.180 miles de euros, que no estaban sustentadas en conciertos formalizados. Asimismo, continúan realizándose pruebas diagnósticas con cargo a un contrato ya concluido, que ascendieron en el ejercicio fiscalizado a 3.746 miles de euros (subepígrafe II.8.5.D).

63. El gasto sanitario y farmacéutico de la CAEX creció un 2,7 % en 2018, por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española para dicho ejercicio (un 2,6 %), lo que supone la superación del límite previsto por el artículo 114 de Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad, y conlleva el sometimiento a las obligaciones previstas por el artículo 115 de la citada ley. El PA de la CAEX para 2018 recoge la asunción de una serie de compromisos en materia de sostenibilidad y gestión sanitaria, cuyo cumplimiento en términos generales se ha acreditado, siendo el principal la prórroga de la adhesión al convenio con Farmaindustria el 21 de diciembre de 2018 (subepígrafe II.8.5.G).

64. Los tiempos de espera de primeras consultas y, en general, de pruebas diagnósticas 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, pese a la aplicación de los sucesivos planes operativos de reducción de listas de espera (subepígrafe II.8.5.H).

65. 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 docentes no universitarios. Además, formando parte de los planes de auditoría de los ejercicios 2016 a 2018 no se ha incluido ningún control sobre dichos centros. El Plan 2019 incluía controles sobre 25 centros docentes, que fueron suprimidos y pospuestos en virtud de la modificación del Plan de 30 de junio de 2020. En relación con las cuentas de los centros docentes públicos del año natural (ejercicio 2018) y del curso 2018/19, se recibieron fuera de plazo las correspondientes a 102 y 165 centros, respectivamente. La citada Consejería no ha formulado las cuentas consolidadas cuya formación prevé la Orden de 23 de septiembre de 1999, que desarrolla el RD 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se regula la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos.

Durante los ejercicios 2015 a 2018 se ha verificado la existencia de elevados saldos de tesorería no utilizados para los fines previstos en los Centros de Profesores y Recursos de la CAEX, alcanzando los 4.317 miles de euros al cierre de 2018. Estos saldos, no han sido considerados para modular o compensar las nuevas aportaciones para financiar estos centros, respecto a sus dotaciones de 2018.

No se han realizado comprobaciones por la Consejería para determinar que las actividades complementarias y de servicios prestados de los centros concertados sean voluntarias, no tengan carácter discriminatorio y carezcan de carácter lucrativo, salvo las que puedan ser seleccionadas por la inspección educativa (subepígrafe II.8.6.B).

66. En relación a las evaluaciones de los cursos 2018/19 y anteriores, previstas por los artículos 140 y siguientes de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, no han sido publicados resultados generales, si bien los resultados se hacen públicos de forma parcial mediante comunicación particularizada para los centros y alumnos afectados. La evaluación de los planes de mejora desarrollados a la vista de estos resultados, se limitan a las efectuadas por la Inspección educativa, si bien respecto al curso 2018/19 se ha constituido un grupo de trabajo para la elaboración de protocolos para el estudio y valoración de estos planes (subepígrafe II.8.6.C).

67. 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. La memoria anual de la Inspección Provincial de Educación de Cáceres, no incluye un desglose de las propuestas de mejora destinadas a salvar las debilidades detectadas en la ejecución de las actuaciones previstas en el Plan General de Actuación 2018/2019 (subepígrafe II.8.6.D).

68. La Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura (LEE), prevé un amplio desarrollo reglamentario, en gran medida pendiente de concretar a 31 de julio de 2020 (subepígrafe II.8.6.E).

69. El Plan de Inversiones en Infraestructuras y Equipamientos Educativos de Extremadura (2016-2020) contempla 48 actuaciones nominativas de obra nueva y grandes reformas de las que 23 de ellas aún no habían superado la fase de redacción del proyecto de ejecución y estudio de seguridad y salud, a 31 de diciembre de 2018. No obstante, se cumplen las previsiones para el ejercicio, en relación con el número de usuarios beneficiados por las correspondientes obras, determinadas en el correspondiente indicador definido para los fondos europeos que financian estas actuaciones (subepígrafe II.8.6.F).

70. A 31 de diciembre de 2018, aún no se había procedido al desarrollo reglamentario de la Comisión Interdepartamental de la Igualdad previsto por el artículo 15.3 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura (LIEG). Tampoco al correspondiente a las Memorias explicativas de igualdad a las que se refiere el artículo 24. No obstante, para suplir la ausencia de estas memorias se vienen emitiendo informes de impacto de género, ascendiendo los emitidos en 2018 a 83.

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, la Secretaría General del Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX), mediante informe de 23 de abril de 2018 identifica la existencia de 19 órganos o comités en situación de desequilibrio entre mujeres y hombres, sin que conste la emisión de informes posteriores de seguimiento de esta situación (epígrafe II.8.7).

71. Respecto al cumplimiento de las obligaciones de información previstas por la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (LGAEX), sobre las entidades integrantes del sector público, la Secretaría General de Administración Pública llevó a cabo un control

individualizado sobre el mismo en 2018, resultando entre otras conclusiones que: doce entidades públicas autonómicas obtuvieron un índice individual de transparencia no superior al 50 %; un total de catorce entidades no cuentan con apartado específico de transparencia en Web de la entidad; la totalidad de consorcios públicos autonómicos y la AGENEX no publicaron planes y programas anuales y plurianuales, como tampoco su grado de cumplimiento y resultados.

A 31 de diciembre de 2018 no se había aprobado ni publicado un plan integral de simplificación administrativa en el ámbito de la CAEX, pese a lo previsto por la DA primera de la LGAEX que disponía su elaboración en el plazo de un año desde su entrada en vigor (que tuvo lugar el 24 de noviembre de 2013), sin perjuicio de la existencia de diversas normas sectoriales dirigidas a potenciar esta simplificación (epígrafe II.8.8).

72. A 31 de diciembre de 2018 estaba pendiente el desarrollo reglamentario previsto por la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura (LAE), en lo referente a las siguientes materias: Registro de Montes Protectores (artículo 245), Registro de Montes Ordenados (artículo 255 de la ley), Instrucciones de Ordenación y Aprovechamientos de Montes (artículo 252), registros de cooperativas, industrias y empresas forestales de Extremadura (artículo 282). La CAEX no cuenta con un registro autonómico 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. Tampoco se había aprobado una estrategia para el aprovechamiento de la biomasa forestal, a la que hace referencia la DA cuarta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (subepígrafe II.8.9.A).

73. 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, en relación al ejercicio 2018 no había sido elaborado a 1 de julio de 2020 (subepígrafe II.8.9.B).

74. A 31 de diciembre de 2018 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 (EMAS), ninguna de ellas entidades públicas. Una de estas inscripciones fue cancelada y otra estaba en proceso de cancelación, en ambos casos por no validar las declaraciones medioambientales en los ejercicios intermedios (subepígrafe II.8.9.C).

75. 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 2018 se deduce la existencia de un remanente de 67.715 miles de euros, recaudados en concepto de canon de saneamiento, que no se habían aplicado a la financiación de las correspondientes infraestructuras. Todo ello pese a las bonificaciones en la cuota íntegra que redujeron sustancialmente la recaudación de este tributo en 2018.

En 2018 existían en la CAEX 206 aglomeraciones de más de 2.000 habitantes equivalentes, de las cuales 48 no contaban con estaciones depuradoras de aguas residuales. Adicionalmente, existían otras 16 aglomeraciones que, si bien contaban con estación depuradora, se encontraban en situación de no conformidad con la normativa comunitaria, bien por deficiencias de explotación o porque se requería la ampliación o mejora de las instalaciones (subepígrafe II.8.9.D).

76. No se ha acreditado la remisión al Ministerio para la Transición Ecológica de la información relativa a residuos de construcción y demolición, en el ámbito de la CAEX, prevista por el artículo 22 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados. La Comisión Europea remitió una carta de emplazamiento correspondiente al Procedimiento de Infracción CE nº 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 2017 permanecían 82 vertederos pendientes de sellado,

habiéndose aportado en 2018 información adicional sobre el sellado de otros 23 vertederos, sin que se haya obtenido dictamen favorable de la Comisión sobre estos últimos (subepígrafe II.8.9.E).

77. En 2018 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. Si bien en el ámbito de CAEX no se han dictado normas integrales que supongan la trasposición de la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética en edificios, se fomentan las correspondientes actuaciones a través de subvenciones al sector privado, además de la estrategia de eficiencia energética en relación con edificios públicos (subepígrafe II.8.9.F).

78. Las imposiciones mantenidas por el sector público empresarial autonómico a fin de ejercicio fiscalizado ascendieron a 39.380 miles de euros de los que un 96 % correspondían al Grupo AVANTE, evidenciando la existencia de un importante volumen de recursos que, tanto en el ejercicio fiscalizado como en los precedentes, no estaban siendo destinados al cumplimiento de los objetivos asignados a estas entidades.

El incumplimiento de los coeficientes de inversión obligatorios por el Fondo Extremadura Avante I, Fondo de Capital Riesgo de Régimen Común ha motivado su conversión en 2018 en Fondo de Inversión Colectiva de Tipo Cerrado.

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), la IGCA instó la comunicación a la Comisión Europea del régimen de ayudas concedidas por el grupo, a efectos de un pronunciamiento sobre su compatibilidad con la regulación sobre competencia, sin que a comienzos 1 de julio de 2020 se tenga constancia de resolución al respecto (subepígrafe II.8.10.A).

79. Las transferencias globales presupuestadas inicialmente para la financiación de la actividad de la Sociedad GEBIDEXSA son sistemáticamente objeto de ampliación en los sucesivos ejercicios, poniendo de manifiesto una deficiente previsión de sus necesidades financieras a la vista de la ejecución alcanzada en ejercicios precedentes (subepígrafe II.8.10.B).

80. A fin de 2018 permanecían pendientes de venta parte de los bienes aportados para su enajenación en las ampliaciones de capital de la Sociedad Fomento Extremeño de Infraestructuras Industriales, S.A. (FEISA), un 11 % de los semilleros empresariales y un 67 % de los polígonos. 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, si bien la Sociedad de Radiodifusión y Televisión de Extremadura, S.A. viene siendo sometida a una auditoría de cumplimiento anual (subepígrafe II.8.10.C).

81. El impulso de las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la CAEX para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos por la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas se encuentra en fase de planificación, sin perjuicio de actuaciones concretas en materia de concienciación y de la aprobación de textos legales que desarrollan expresamente aspectos concretos de los mismos.

A 31 de julio de 2020 no se había adaptado la estructura orgánica de la Junta para la asignación de competencias de impulso, coordinación y monitorización de las actuaciones dirigidas a la consecución de estos Objetivos. Dada la fase inicial en que se encuentra esta implementación, tampoco se ha acreditado la realización de informes periódicos que permitan evaluar las referidas

actuaciones y su efectividad. Por último, 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 (epígrafe II.8.11).

III.7. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

82. 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 FCI, directamente proporcionales a la misma, se vean reducidos significativamente. Pese a que la dotación de estos fondos se mantiene estable en 2018, respecto al ejercicio precedente, su escasa relevancia cuantitativa supone que tan solo representen el 0,46 % sobre los créditos iniciales del presupuesto de gastos de la AG, condicionando su efectividad como instrumento de solidaridad interterritorial. Por el contrario, el Estado viene aportando desde 2012 financiación incondicionada para gastos imputables a los capítulos de “Inversiones Reales” y “Transferencias de Capital” cuyo régimen de justificación es más flexible que el previsto para los FCI (epígrafe II.9.1).

83. 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 (epígrafe II.9.4).

III.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

84. Del seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe anual de fiscalización del ejercicio 2016 (reiteradas, en el relativo al ejercicio 2017 y en las correspondientes Resoluciones de la Comisión Mixta Congreso Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas), se deducen las siguientes conclusiones: Las modificaciones en la normativa autonómica introducidas por la LAMA han supuesto el cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a la armonización de la LH con las prescripciones de la normativa de estabilidad presupuestaria; la determinación del régimen de rendición de cuentas de las entidades públicas con participación no mayoritaria de la CAEX y determinación de plazos máximos de aprobación; la armonización de la definición de fundaciones públicas autonómicas; y la inclusión de la obligación de consolidar las cuentas del sector público autonómico.

Por otra parte, por 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 permite la integración del sistema de gestión con el sistema contable, entre otros; además, se ha cumplido la recomendación de formulación de manuales de personal por dos fundaciones y un consorcio; y, por último, se ha constituido un grupo de trabajo para el impulso de la coordinación de los planes de mejora en los centros educativos. No se han acreditado medidas dirigidas al cumplimiento del resto de recomendaciones formuladas (subapartado II.10).

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 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.

3. Debería procederse, a la integración por parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, a la integración 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, 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.

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.

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.

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.

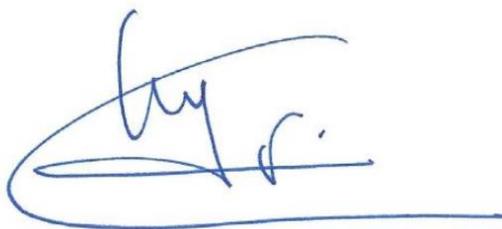
9. Deberían adoptarse las medidas dirigidas a la migración de la Asociación Extremeña de la Energía a la forma jurídica de consorcio, promoviendo la adopción del correspondiente acuerdo entre las entidades participantes y la aprobación de nuevos estatutos que regulen su organización y funcionamiento.

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.

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.

Madrid, 22 de diciembre de 2020

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by 'J. de la Fuente y de la Calle'.

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

I. CUENTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

I.0	ENTIDADES INTEGRANTES SECTOR PÚBLICO DE EXTREMADURA	215
I.1-1	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Liquidación de los presupuestos de gastos	217
I.1-2	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Liquidación de los presupuestos de ingresos	218
I.1-3	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Saldos presupuestarios	219
I.1-4	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Balances.....	220
I.1-5	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Cuentas del resultado económico - patrimonial	221
I.2-1	EMPRESAS PÚBLICAS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS. Balances	222
I.2-2	EMPRESAS PÚBLICAS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS. Cuentas de pérdidas y ganancias	223
I.3-1	FUNDACIONES Y CONSORCIOS PÚBLICOS. Balances.....	225
I.3-2	FUNDACIONES Y CONSORCIOS PÚBLICOS. Cuentas de resultados.....	226
I.4	SITUACIÓN DE AVALES.....	227

II. ADMINISTRACIÓN GENERAL

II.1-1	Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación económica	228
II.1-2	Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación orgánica.....	229
II.1-3	Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación económica.....	230
II.1-4	Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación orgánica	231
II.1-5	Liquidación del presupuesto de ingresos.....	232
II.1-6	Resultado y saldo presupuestario del ejercicio.....	233
II.2-0.1	Balance	234
II.2-0.2	Cuenta del resultado económico - patrimonial.....	235
II.2-1	Deudores presupuestarios	236
II.2-2	Deudores extrapresupuestarios.....	237
II.2-3	Tesorería.....	238
II.2-4	Acreedores no financieros. Presupuestarios	239
II.2-5	Acreedores no financieros. Extrapresupuestarios	240
II.2-6	Pasivos financieros: Empréstitos.....	241
II.2-7.1	Pasivos financieros: Préstamos a largo plazo	242
II.2-7.2	Pasivos financieros: Préstamos a largo plazo	219
II.2-7.3	Pasivos financieros: Otro endeudamiento (AGE)	220
II.2-8	Remanente de Tesorería.....	246

III. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

III.1	Liquidación de los créditos del Fondo de Compensación	247
III.2	Liquidación de los recursos del Fondo de Compensación.....	249
III.3	Liquidación de los créditos del Fondo Complementario.....	250
III.4	Liquidación de los recursos del Fondo Complementario	252

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
Organismo Autónomo	Instituto de Estadística de Extremadura
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, 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.
Sociedad Mercantil	Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A. (GESPESA)
Sociedad Mercantil	Plataforma Logística del Suroeste Europeo, S.A.
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 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 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
Consortio	Consortio Teatro López de Ayala
Universidad	Universidad de Extremadura
Fundación	Fundación Orquesta 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	5.432.675	90.839	5.523.514	4.990.874
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	13.730	649	14.379	13.739
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- CJEX	628	19	647	467
- IMEX	8.778	178	8.956	7.159
- SES	1.586.130	93.289	1.679.419	1.673.292
ENTES PÚBLICOS:				
- CICYTEX	16.523	178	16.701	12.973
- CESEX	369	0	369	337
TOTAL	7.058.833	185.152	7.243.985	6.698.841
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:				
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	1.114	140	1.254	1.148
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	196	0	196	180
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	235	0	235	231
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	787	0	787	743

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	5.432.675	90.839	5.523.514	5.136.491
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	13.730	649	14.379	13.926
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- CJEX	628	19	647	573
- IMEX	8.778	178	8.956	6.092
- SES	1.586.130	93.289	1.679.419	1.675.528
ENTES PÚBLICOS:				
- CICYTEX	16.523	178	16.701	13.725
- CESEX	369	0	369	295
TOTAL	7.058.833	185.152	7.243.985	6.846.630
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:				
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	1.114	140	1.254	1.171
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	196	0	196	183
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	235	0	235	226
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	787	0	787	750

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Saldos presupuestarios

(miles de euros)

Subsectores	Resultado presupuestario	Variación neta pasivos financieros	Saldo presupuestario
ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTIDADES INTEGRADAS	(96.206)	241.823	145.617
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	187	0	187
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:			
- CJEX	106	0	106
- IMEX	(1.067)	0	(1.067)
- SES	2.236	0	2.236
ENTES PÚBLICOS:			
- CICYTEX	759	(7)	752
- CESEX	(42)	0	(42)
TOTAL	(94.027)	241.816	147.789
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:			
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	23	0	23
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	3	0	3
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	(5)	0	(5)
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	7	0	7

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	2.706.134	0	481.664	(2.398.959)	0	4.646.325	940.432
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	26.434	0	7.424	33.253	0	0	605
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:							
- CJEX	30	0	298	305	0	0	23
- IMEX	2.323	0	2.912	4.801	0	0	434
- SES	318.692	0	187.061	241.461	0	0	264.292
ENTES PÚBLICOS:							
- CICYTEX	10.664	0	7.080	17.012	0	110	622
- CESEX	2	0	115	109	0	0	8
TOTAL	3.064.279	0	686.554	(2.102.018)	0	4.646.435	1.206.416
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:							
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	34	0	320	261	0	0	93
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	14	0	14	12	0	0	16
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	2.170	0	14	2.173	0	0	11
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	66	0	254	220	0	0	100

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	1.520.247	3.132.734	80.892	2.115.074	2.517.654	311	(100.834)
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	11.818	1.633	0	58	13.730	0	337
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:							
- CJEX	468	0	0	0	0	573	105
- IMEX	3.550	974	2.508	34	6.059	0	(939)
- SES	1.327.886	343.990	4.981	101	1.675.428	430	(898)
ENTES PÚBLICOS:							
- CICYTEX	12.358	0	162	445	13.280	42	1.247
- CESEX	338	0	0	5	290	0	(43)
TOTAL	2.876.665	3.479.331	88.543	2.115.717	4.226.441	1.356	(101.025)
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS:							
- Consorcio Gran Teatro Cáceres	1.259	18	0	124	1.186	0	33
- Consorcio Museo del Vino de Almendralejo	192	5	0	18	181	0	2
- Consorcio Museo Etnográfico Extremeño González Santana	286	14	0	109	187	0	(4)
- Consorcio Museo Vostell-Malpartida	895	0	0	44	852	0	1

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	184.035	230.869	271.176	76.961	66.767
- FEVAL, GESTIÓN DE SERVICIOS	0	373	224	7	142
- GISVESA	4	7.682	4.845	1.795	1.046
- URVIPEXSA	14.822	19.758	10.498	17.718	6.364
CEXMA (Grupo)					
- CEXMA	129	2.938	3.009	0	58
- SOCIEDAD PÚBLICA DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN EXTREMEÑA	11.128	7.037	4.231	7.463	6.471
Extremadura Avante (Grupo)					
- EXTREMADURA AVANTE	126.543	42.829	151.123	15.404	2.845
- EXTREMADURA AVANTE SERVICIOS AVANZADOS A PYMES	135	4.825	1.509	0	3.451
- EXTREMADURA AVANTE INVERSIONES, SOCIEDAD GESTORA DE ENTIDADES DE INVERSIÓN COLECTIVA (*)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
- FEISA	2.736	89.177	48.674	27.997	15.242
- GESTIÓN Y ESTUDIOS MINEROS	0	2.002	1.415	575	12
- PLATAFORMA LOGÍSTICA DEL SUROESTE EUROPEO, en liquidación	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
- SOCIEDAD GESTORA DE LA CIUDAD DE LA SALUD Y LA INNOVACIÓN	1.716	1.518	3.229	0	5
Sociedad GPEX (Grupo)					
- GEBIDEXSA	305	2.338	1.579	48	1.016
- GESPESA	23.844	20.280	25.548	5.954	12.622
- GPEX	2.673	30.112	15.292	0	17.493
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	10.625	1.650	6.150	2.759	3.366
- CONSORCIO FEVAL	10.564	654	6.896	1.846	2.476
- CONSORCIO PATRONATO DEL FESTIVAL DE TEATRO CLÁSICO EN EL TEATRO ROMANO DE MÉRIDA	61	996	(746)	913	890
TOTAL	194.660	232.519	277.326	79.720	70.133

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 financieros	Resultados antes de impuestos	Impuestos s/ Bº	Resultados operaciones continuadas	Resultados operaciones interrumpidas	Resultado del ejercicio
	Subvenciones	Otras rúbricas						
SOCIEDADES MERCANTILES Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	8.863	(36.382)	(845)	(28.364)	378	(28.742)	0	(28.742)
- FEVAL, GESTIÓN DE SERVICIOS	0	1	0	1	0	1	0	1
- GISVESA	0	(120)	(96)	(216)	0	(216)	0	(216)
- URVIPEXSA	49	(729)	(65)	(745)	(211)	(534)	0	(534)
CEXMA (Grupo)								
- CEXMA	1	(898)	2	(895)	0	(895)	0	(895)
- SOCIEDAD PÚBLICA DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN EXTREMEÑA	90	(25.171)	(63)	(25.144)	22	(25.166)	0	(25.166)
Extremadura Avante (Grupo)								
- EXTREMADURA AVANTE	5	391	(173)	223	858	(635)	0	(635)
- EXTREMADURA AVANTE SERVICIOS AVANZADOS A PYMES	5.343	(6.929)	(16)	(1.602)	(423)	(1.179)	0	(1.179)
- EXTREMADURA AVANTE INVERSIONES, SOCIEDAD GESTORA DE ENTIDADES DE INVERSIÓN COLECTIVA (*)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
- FEISA	52	(299)	(489)	(736)	(112)	(624)	0	(624)
- GESTIÓN Y ESTUDIOS MINEROS	0	15	0	15	4	11	0	11
- PLATAFORMA LOGÍSTICA DEL SUROESTE EUROPEO, en liquidación	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
- SOCIEDAD GESTORA DE LA CIUDAD DE LA SALUD Y LA INNOVACIÓN	0	(40)	1	(39)	(9)	(30)	0	(30)
Sociedad GPEX (Grupo)								
- GEBIDEXSA	2.219	(2.169)	0	50	13	37	0	37
- GESPEXA	320	140	86	546	202	344	0	344
- GPEX	784	(574)	(32)	178	34	144	0	144

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/ Bº	Resultados operaciones continuadas	Resultados operaciones interrumpidas	Resultado del ejercicio
	Subvenciones	Otras rúbricas	Resultados financieros					
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	3.117	(2.728)	(88)	301	1	300	0	300
- CONSORCIO FEVAL	1.298	(1.397)	(60)	(159)	0	(159)	0	(159)
- CONSORCIO PATRONATO DEL FESTIVAL DE TEATRO CLÁSICO EN EL TEATRO ROMANO DE MÉRIDA	1.819	(1.331)	(28)	460	1	459	0	459
TOTAL	11.980	(39.110)	(933)	(28.063)	379	(28.442)	0	(28.442)

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	322	(512)	460	391
- FUNDACIÓN CCMÍ	7.410	4.767	7.789	3.694	694
- FUNDACIÓN COMPUTAEX	206	540	521	0	225
- FUNDACIÓN EXTREMEÑA DE LA CULTURA	29	164	108	62	23
- FUNDACIÓN GODOFREDO ORTEGA MUÑOZ	1.804	131	1.924	0	11
- FUNDACIÓN HELGA DE ALVEAR	8.063	2.493	10.000	0	556
- FUNDACIÓN JÓVENES Y DEPORTE	50	1.334	889	0	495
- FUNDACIÓN ORQUESTA DE EXTREMADURA	109	266	16	58	301
- FUNDACIÓN FUNDESALUD	89	3.305	664	819	1.911
- FUNDACIÓN FUNDECYT-PARQUE CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO DE EXTREMADURA	7.836	6.427	6.686	6.374	1.203
SUBTOTAL	25.613	19.749	28.085	11.467	5.810
AGENEX	21	2.479	638	17	1.845
Consortios					
- CONSORCIO CIUDAD MONUMENTAL HISTÓRICO-ARTÍSTICO Y ARQUEOLÓGICO DE MÉRIDA	544	2.982	3.272	26	228
- CEIC	23	204	169	0	58
- CONSORCIO INTROMAC	2.098	2.112	2.514	1.027	669
- CONSORCIO TEATRO LÓPEZ DE AYALA	77	158	69	0	166
SUBTOTAL	2.742	5.456	6.024	1.053	1.121

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 E	1.345	(1.160)	(20)	165	0	165	(66)	57	156
- FUNDACIÓN CCMÍ	4.873	(4.182)	(7)	684	1	683	30	560	1.273
- FUNDACIÓN COMPUTAEX	654	(614)	0	40	3	37	(90)	0	(53)
- FUNDACIÓN EXTREMEÑA DE LA CULTURA	343	(320)	(3)	20	0	20	(12)	12	20
- FUNDACIÓN GODOFREDO ORTEGA MUÑOZ	93	(89)	0	4	0	4	758	901	1.663
- FUNDACIÓN HELGA DE ALVEAR	718	(662)	0	56	0	56	0	1.423	1.479
- FUNDACIÓN JÓVENES Y DEPORTE	3.013	(2.955)	(7)	51	0	51	0	183	234
- FUNDACIÓN ORQUESTA DE EXTREMADURA	2.738	(2.871)	(3)	(136)	0	(136)	0	0	(136)
- FUNDACIÓN FUNDESALUD	948	(817)	1	132	0	132	67	0	199
- FUNDACIÓN FUNDECYT-PARQUE CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO DE EXTREMADURA	3.579	(2.780)	(48)	751	0	751	(9)	(66)	676
SUBTOTAL	18.304	(16.450)	(87)	1.767	4	1.763	678	3.070	5.511
AGENEX	1.605	(1.412)	1	194	0	194	0	0	194
Consortios									
- CONSORCIO CIUDAD MONUMENTAL HISTÓRICO-ARTÍSTICO Y ARQUEOLÓGICO DE MÉRIDA	561	142	(8)	695	15	680	(5)	0	675
- CEIC	968	(968)	0	0	0	0	0	0	0
- CONSORCIO INTROMAC	368	(303)	0	65	0	65	(11)	0	54
- CONSORCIO TEATRO LÓPEZ DE AYALA	870	(843)	(3)	24	0	24	0	0	24
SUBTOTAL	2.767	(1.972)	(11)	784	15	769	(16)	0	753

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	0	0	30.029	43.528	198	0	0	0	(13.301)
2 Gastos corrientes en bienes y servicios	0	0	18.404	6.373	5.682	23	0	0	17.736
3 Gastos financieros	0	0	1.151	4.942	0	0	0	0	(3.791)
4 Transferencias corrientes	0	2.250	67.703	34.755	65.044	9.060	0	276	109.026
5 Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	3.085	(3.085)
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	0	2.250	117.287	89.598	70.924	9.083	0	3.361	106.585
6 Inversiones reales	835	0	22.007	35.665	834	241	0	53	(11.801)
7 Transferencias de capital	0	0	13.154	27.185	6.645	1315	0	64	(6.135)
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	835	0	35.161	62.850	7.479	1.556	0	117	(17.936)
8 Activos financieros	0	0	0	0	2.190	0	0	0	2.190
9 Pasivos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	0	0	0	0	2.190	0	0	0	2.190
TOTAL	835	2.250	152.448	152.448	80.593	10.639	0	3.478	90.839

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	354	1.022	20	0	0	0	(648)
10. Consejería de Hacienda y Administración Pública	0	0	3.540	8.578	2.370	0	0	0	(2.668)
11. Consejería de Sanidad y Políticas Sociales	835	0	53.402	19.316	69.333	10.225	0	22	114.457
12. Consejería de Medio Amb y Rural, Pol, Agrarias y Territor.	0	2.250	43.072	49.604	6.704	414	0	129	2.707
13. Consejería de Educación y Empleo	0	0	42.668	42.861	1.940	0	0	240	1.507
14. Consejería de Economía e Infraestructuras	0	0	6.131	22.184	55	0	0	2	(16.000)
15. Consejería de Cultura e Igualdad	0	0	3.281	3.941	171	0	0	0	(489)
20. Endeudamiento Público	0	0	0	4.942	0	0	0	0	(4.942)
21. Fondo de Contingencia	0	0	0	0	0	0	0	3.085	(3.085)
TOTAL	835	2.250	152.448	152.448	80.593	10.639	0	3.478	90.839

Anexo II.1-3

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	1.143.613	(13.301)	1.130.312	1.120.728	9.584
2.Gastos corrientes en bienes y servicios	234.451	17.736	252.187	213.844	38.343
3.Gastos financieros	68.745	(3.791)	64.954	64.871	83
4.Transferencias corrientes	3.105.576	109.026	3.214.602	2.992.671	221.931
5.Fondo de Contingencia	5.000	(3.085)	1.915	0	1.915
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	4.557.385	106.585	4.663.970	4.392.114	271.856
6.Inversiones reales	266.401	(11.801)	254.600	118.331	136.269
7.Transferencias de capital	291.655	(6.135)	285.520	161.239	124.281
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	558.056	(17.936)	540.120	279.570	260.550
8.Activos financieros	0	2.190	2.190	2.190	0
9.Pasivos financieros	317.234	0	317.234	317.000	234
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	317.234	2.190	319.424	319.190	234
TOTAL	5.432.675	90.839	5.523.514	4.990.874	532.640

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	62.889	(648)	62.241	60.232	2.009
10. Consejería de Hacienda y Administración Pública	68.906	(2.668)	66.238	60.958	5.280
11. Consejería de Sanidad y Políticas Sociales	2.100.895	114.457	2.215.352	2.119.294	96.058
12. Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territoriales	1.145.831	2.707	1.148.538	949.874	198.664
13. Consejería de Educación y Empleo	1.335.867	1.507	1.337.374	1.230.151	107.223
14. Consejería de Economía e Infraestructuras	250.210	(16.000)	234.210	126.381	107.829
15. Consejería de Cultura e Igualdad	77.112	(489)	76.623	63.259	13.364
20. Endeudamiento Público	385.965	(4.942)	381.023	380.725	298
21. Fondo de Contingencia	5.000	(3.085)	1.915	0	1.915
TOTAL	5.432.675	90.839	5.523.514	4.990.874	532.640

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de ingresos

(miles de euros)

Capítulos	Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Previsiones finales	Derechos reconocidos
1. Impuestos directos	729.502	0	729.502	720.472
2. Impuestos indirectos	1.226.002	0	1.226.002	1.255.047
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	113.029	859	113.888	109.901
4. Transferencias corrientes	2.404.192	5.706	2.409.898	2.223.066
5. Ingresos patrimoniales	10.741	0	10.741	11.412
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	4.483.466	6.565	4.490.031	4.319.898
6. Enajenación de inversiones reales	2.272	0	2.272	1.001
7. Transferencias de capital	499.366	8.307	507.673	254.911
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	501.638	8.307	509.945	255.912
8. Activos financieros	0	13.056	13.056	1.858
9. Pasivos financieros	447.571	62.911	510.482	558.823
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	447.571	75.967	523.538	560.681
TOTAL	5.432.675	90.839	5.523.514	5.136.491

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Resultado y saldo presupuestario del ejercicio

(miles de euros)

Conceptos	DRN	ORN	Importes
1. (+) Operaciones no financieras	4.575.810	4.671.684	(95.874)
2. (+) Operaciones con activos financieros	1.858	2.190	(332)
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (1+2)	4.577.668	4.673.874	(96.206)
II. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	558.823	317.000	241.823
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I+II)			145.617
3. (+) Créditos gastados financiados con remanente de tesorería			11.589
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)			157.206

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Balance

(miles de euros)

ACTIVO	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior	PASIVO	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior
A) INMOVILIZADO	2.706.134	2.749.623	A) FONDOS PROPIOS	(2.398.959)	(2.254.322)
I. Inversiones destinadas al uso general	115.463	110.697	I. Patrimonio	(2.298.125)	(2.178.584)
II. Inmovilizaciones inmateriales	17.567	10.459	II. Reservas	0	0
III. Inmovilizaciones materiales	2.340.480	2.383.144	III. Resultados de ejercicios anteriores	0	0
IV. Inversiones gestionadas	0	0	IV. Resultados del ejercicio	(75.738)	(100.834)
V. Inversiones financieras permanentes	232.624	245.323	B) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS	0	0
B) GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	0	0	C) ACREEDORES A LARGO PLAZO	4.646.325	4.588.018
C) ACTIVO CIRCULANTE	481.664	409.412	I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables	515.500	556.500
I. Existencias	0	0	II. Otras deudas a largo plazo	4.127.948	4.028.641
II. Deudores	315.183	289.221	III. Desembolsos pendientes sobre acciones no exigidos	2.877	2.877
III. Inversiones financieras temporales	651	156	D) ACREEDORES A CORTO PLAZO	940.432	806.908
IV. Tesorería	165.830	120.035	I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables	57.452	37.536
V. Ajustes por periodificación	0	0	II. Deudas con entidades de crédito	171.152	155.876
			III. Acreedores	711.828	613.496
			IV. Ajustes por periodificación	0	0
			E) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS A CORTO PLAZO	0	18.431
TOTAL ACTIVO	3.187.798	3.159.035	TOTAL PASIVO	3.187.798	3.159.035

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Cuenta del resultado económico - patrimonial

(miles de euros)

DEBE	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior	HABER	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior
A) GASTOS	4.733.873	4.522.617	B) INGRESOS	4.633.039	4.446.879
1. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	1.520.247	1.484.543	1. Ingresos de gestión ordinaria	2.047.374	2.033.067
2. Transferencias y subvenciones	3.132.734	2.996.204	2. Otros ingresos de gestión ordinaria	67.700	60.907
3. Pérdidas y gastos extraordinarios	80.892	41.870	3. Transferencias y subvenciones	2.517.654	2.349.787
a) Pérdidas procedentes del inmovilizado	0	0	4. Ganancias e ingresos extraordinarios	311	3.118
b) Pérdidas por operaciones de endeudamiento	0	0	a) Beneficios procedentes del inmovilizado	0	(1)
c) Gastos extraordinarios	0	0	b) Beneficios por operaciones de endeudamiento	0	0
d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios	80.892	41.870	c) Ingresos extraordinarios	0	1
			d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios	311	3.118
AHORRO			DESAHORRO	100.834	75.738

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Deudores presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Cobros	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2017 y anteriores	271.826	11	44.649	227.188	76.267	150.921
2018		5.229.892	93.401	5.136.491	5.005.620	130.871
TOTAL	271.826	5.229.903	138.050	5.363.679	5.081.887	281.792

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Deudores extrapresupuestarios

(miles de euros)

Concepto	Saldo inicial	Modificaciones	Cargos	Total	Abonos	Saldo final
Anticipos de caja fija	8.875	0	44.212	53.087	45.375	7.712
Deudores Servicio de Recaudación	13.099	0	14.468	27.567	13.099	14.468
Deudores aplicac. anticipada ingresos SES	842	0	4.924	5.766	831	4.935
Pagos Convenio de la SS	18.309	0	371.971	390.280	384.995	5.285
Pagos provisionales del Tesoro	2	0	0	2	0	2
Compartimento Facilidad Financiera	(4)	0	4	0	0	0
Colateral financiero	2.567	0	0	2.567	0	2.567
FLA extraordinario 2017	1.854	0	55.083	56.937	56.937	0
FLA ordinario 2017	2.254	0	39	2.293	2.293	0
FLA extraordinario 2018	0	0	62.831	62.831	42.856	19.975
FLA ordinario 2018	0	0	111.463	111.463	102.623	8.840
Otros	747	0	63.271	64.018	63.445	573
TOTAL	48.545	0	728.266	776.811	712.454	64.357

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Tesorería

(miles de euros)

Concepto	Importes
1. Cobros	13.528.164
Presupuesto corriente	5.005.620
Presupuestos cerrados	76.266
Operaciones no presupuestarias	8.446.278
2. Pagos	13.482.369
Presupuesto corriente	4.737.072
Presupuestos cerrados	284.435
Operaciones no presupuestarias	8.460.862
I. Flujo neto de tesorería del ejercicio (1-2)	45.795
3. Saldo inicial de tesorería	120.035
II. Saldo final de tesorería (I+3)	165.830

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Acreedores no financieros / Presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Pagos	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2015	21	0	0	21	1	20
2016	2.451	0	0	2.451	1.656	795
2017	285.445	0	238	285.207	278.889	6.318
2018				4.673.874	4.420.072	253.802
TOTAL	287.917	0	238	4.961.553	4.700.618	260.935

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Acreedores no financieros / Extrapresupuestarios

(miles de euros)

Conceptos	Saldo inicial	Modificaciones	Abonos	Total	Cargos	Saldo final
Fianzas adjudicación obras y servicios	16.157	0	(7.303)	8.854	936	7.918
I.R.P.F. Personal docente	13.437	0	101.139	114.576	100.609	13.967
Fianzas por concierto sobre suministros	0	0	8.776	8.776	60	8.716
Cuentas de créditos (Varios Bancos y Cajas)	0	0	490.000	490.000	490.000	0
Hda. Pca. Retenciones I.R.P.F.	6.006	0	50.996	57.002	50.226	6.776
Oficina Liquidadora pendiente de aplicación	3.602	0	(598)	3.004	0	3.004
Ingresos pendientes de aplicación	127	0	61.030	61.157	60.904	253
Ingresos fondos proc. U.E. ptes. aplicación	59	0	2.787	2.846	2.846	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	0	16.595	0	16.595
FSE Anticipo anual PO 2014-2020	6.545	0	6.856	13.401	6.545	6.856
Otros	6.392	0	7.020.141	7.026.533	7.020.470	6.063
TOTAL	101.126	0	7.733.824	7.834.950	7.732.596	102.354

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	0	0	11.000
2013	BBVA 20M-13	6,13	20.000	20.000	0	20.000	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	0	0	30.000
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			576.500	576.500	0	20.000	0	556.500

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	65.833	0	8.333	57.500
BAADER BANK	1	15.000	15.000	0	0	15.000
BANCO BILBAO-VIZCAYA ARGENTARIA	3	60.343	50.822	0	2.837	47.985
BANCO CAIXA GERAL	1	9.732	9.732	0	4.866	4.866
BANCO DE CRÉDITO LOCAL	1	55.214	21.219	0	21.219	0
BDCE	2	20.000	18.333	0	1.667	16.666
BANCO ESPAÑOL DE CRÉDITO	1	20.000	7.686	0	7.686	0
BANCO EUROPEO DE INVERSIONES	5	325.000	239.869	0	14.869	225.000
BANCO POPULAR	3	64.346	51.707	0	2.361	49.346
BANCO DE SABADELL	2	50.000	50.000	0	0	50.000
BANCO DE SANTANDER	3	299.363	247.891	0	3.750	244.141
BANKIA	5	201.962	178.588	0	9.000	169.588
BANKINTER	1	10.883	10.883	0	2.721	8.162
BARCLAYS	1	15.000	15.000	0	0	15.000
CAJA BADAJOZ	5	79.000	26.551	0	19.551	7.000
CAJA DUERO	4	45.000	14.325	0	4.325	10.000

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 DE EXTREMADURA	4	82.275	62.149	0	11.316	50.833
CAJA RURAL DE EXTREMADURA	4	35.666	32.417	0	792	31.625
CAJA RURAL DEL SUR	1	50.000	45.833	0	4.167	41.666
CAJASOL	2	17.000	10.778	0	778	10.000
DEPFA	1	19.000	19.000	0	0	19.000
H y P	1	15.000	15.000	0	0	15.000
INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL	3	122.299	79.894	0	25.519	54.375
LA CAIXA	2	56.892	21.338	0	4.445	16.893
LIBERBANK	3	83.130	83.130	0	0	83.130
TOTAL	61	1.822.105	1.392.978	0	150.202	1.242.776

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				
BBVA	1	10.000	0	10.000	10.000	0
BDCE	1	17.000	0	17.000	17.000	0
BANCO DE SABADELL	1	105.000	0	105.000	105.000	0
BANCO DE SANTANDER	1	40.000	0	40.000	40.000	0
CAJA RURAL DE ZAMORA	1	10.000	0	10.000	10.000	0
LA CAIXA	2	100.000	0	100.000	100.000	0
LIBERBANK	2	208.000	0	208.000	208.000	0
TOTAL	9	490.000	0	490.000	490.000	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	3	39.038	20.218	0	1.160	19.058
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	2	22.442	12.683	9.762	3.609	18.836
MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	1	40.000	20.200	0	3.300	16.900
FFCA-15	1	757.110	757.110	0	94.639	662.471
FFCA-15	1	9.749	9.749	0	1.219	8.530
FFCA-16	1	805.785	805.785	0	0	805.785
FFCA-17	1	560.386	505.021	55.365	29	560.357
FFCA-18	1	488.310	0	488.310	0	488.310
FP BANCO COOPERATIVO	1	874	737	0	109	628
FP BANCO POPULAR	1	2.331	1.967	0	291	1.676
FP BANKINTER	1	3.402	2.871	0	425	2.446
FLA 178-14	1	177.998	155.748	0	22.250	133.498
FPICO 157-14	1	157.036	122.684	0	19.630	103.054
AGE MEDEA SES	1	3.061	0	3.061	0	3.061
AGE 2,35	1	2.354	0	2.354	0	2.354
LIQUIDACIÓN SISTEMA DE FINANCIACIÓN	0	0	557.019	0	39.787	517.232
TOTAL	18	3.069.876	2.971.792	558.852	186.448	3.344.196

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Remanente de Tesorería

(miles de euros)

Conceptos		Importes
1.	Derechos pendientes de cobro	196.322
(+)	del Presupuesto corriente	130.871
(+)	de Presupuestos cerrados	150.921
(+)	de operaciones no presupuestarias	27.224
(-)	de dudoso cobro	53.553
(-)	cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	59.141
2.	Obligaciones pendientes de pago	308.346
(+)	del Presupuesto corriente	254.426
(+)	de Presupuestos cerrados	7.133
(+)	de operaciones no presupuestarias	83.921
(-)	pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	37.134
3.	Fondos líquidos	165.830
I.	Remanente de Tesorería afectado	
II.	Remanente de Tesorería no afectado	
III.	Remanente de Tesorería (1-2+3)=(I+II)	53.806

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					
11.04.261A.63	0	0	2.539	0	2.539	2.539	0	1.849	690
11.04.261A.78	1.391	0	82	95	1.378	1.378	0	1.337	41
11.05.261A.62	0	0	592	0	592	592	0	567	25
11.06.232A.62	0	0	95	0	95	95	0	77	18
11.06.232A.63	0	0	391	0	391	391	0	210	181
11.06.232A.76	0	0	1.515	0	1.515	1.515	0	0	1.515
12.06.115B.76	5.471	0	0	156	5.315	5.315	0	2.907	2.408
13.01.222A.62	0	0	1	0	1	1	0	1	0
13.01.222A.63	0	0	813	0	813	813	0	575	238
14.01.321A.62	0	0	175	0	175	175	0	172	3
14.01.321A.63	0	0	366	0	366	366	0	85	281
14.02.331B.74	0	0	289	0	289	289	0	0	289
14.04.323A.77	0	0	1.166	0	1.166	1.166	0	1.166	0
14.07.353B.60	6.357	0	256	5.036	1.577	1.577	0	1.393	184
14.07.353B.61	325	0	0	325	0	0	0	0	0
14.07.353B.76	750	0	0	375	375	375	0	0	375
14.07.354D.60	100	0	17	100	17	17	0	17	0
14.07.354D.61	251	0	0	89	162	162	0	162	0
14.07.354D.62	3.283	0	57	3.182	158	158	0	60	98
14.07.354D.63	330	0	32	330	32	32	0	32	0

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					
14.08.342A.60	0	0	362	0	362	362	0	223	139
14.08.342A.61	0	0	17	0	17	17	0	13	4
14.08.342A.76	0	0	56	0	56	56	0	46	10
15.02.273A.61	0	0	185	0	185	185	0	185	0
15.02.273A.62	0	0	15	0	15	15	0	15	0
15.02.273A.76	0	0	283	0	283	283	0	236	47
15.03.272A.61	0	0	398	0	398	398	0	302	96
15.03.272A.62	562	0	460	562	460	460	0	460	0
15.03.272A.76	0	0	88	0	88	88	0	0	88
TOTAL	18.820	0	10.250	10.250	18.820	18.820	0	12.090	6.730

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	10.333	10.333	0
700.02. F.C.I. ejercicio cerrado año 2017	0	3.127	3.127	0
TOTAL	18.820	13.460	13.460	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					
02.01.112A.62	0	0	9	0	9	9	0	9	0
02.01.112A.63	0	0	103	0	103	103	0	71	32
11.02.212A.76	0	0	331	0	331	331	0	32	299
11.05.261A.60	400	0	0	400	0	0	0	0	0
12.03.222F.62	0	0	98	0	98	98	0	96	2
12.03.222F.63	0	0	99	0	99	99	0	49	50
13.01.222A.62	0	0	31	0	31	31	0	31	0
13.01.222A.63	0	0	325	0	325	325	0	311	14
13.01.222B.62	0	0	16	0	16	16	0	16	0
13.01.222B.63	0	0	392	0	392	392	0	201	191
14.04.323A.77	0	0	242	0	242	242	0	242	0
14.06.322A.76	0	0	80	0	80	80	0	13	67
14.07.353B.60	0	0	130	0	130	130	0	130	0
14.07.353B.76	1.000	0	674	996	678	678	0	258	420

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					
14.07.354D.60	538	0	119	478	179	179	0	96	83
14.07.354D.61	657	0	0	654	3	3	0	3	0
14.07.354D.62	1.260	0	44	1.252	52	52	0	52	0
14.07.354D.63	300	0	0	300	0	0	0	0	0
14.08.342A.62	0	0	103	0	103	103	0	0	103
14.08.342A.63	0	0	432	0	432	432	0	391	41
14.08.342A.76	0	0	25	0	25	25	0	25	0
15.02.273B.77	0	0	612	0	612	612	0	397	215
15.03.272A.62	279	0	0	160	119	119	0	119	0
15.04.274A.62	510	0	94	337	267	267	0	70	197
15.04.274A.63	253	0	136	234	155	155	0	93	62
15.04.274A.64	1	0	0	1	0	0	0	0	0
15.04.274A.76	1.075	0	1.042	325	1.792	1.792	0	1.351	441
TOTAL	6.273	0	5.137	5.137	6.273	6.273	0	4.056	2.217

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	3.206	1.909	1.297
700.03 FCI ejercicio cerrado año 2017	0	1.599	1.599	0
TOTAL	6.273	4.805	3.508	1.297