



## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

### FISCALIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ANDALUZA 2010/2013: ESPECIAL REFERENCIA A LAS ACTUACIONES DE EXTENDA

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud a lo dispuesto en su Ley de creación (Ley 1/1988, de 17 de marzo), y conforme a lo previsto en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2015, ha realizado un informe sobre la “Fiscalización del Plan Estratégico de la Internacionalización de la Economía Andaluza 2010/2013: especial referencia a las actuaciones de Extenda”.

El Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza 2010/2013 se aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre de 2010 con un presupuesto de 250,72 M€.

El Plan se estructura en cinco ejes o líneas estratégicas, que se corresponden con sus objetivos generales. Estos cinco objetivos se descomponen en 13 objetivos más específicos que a su vez se desglosan en 36 medidas. Para cada tipo de objetivo y medidas, el Plan define indicadores de seguimiento y evaluación.

Aunque la puesta en marcha de las medidas del Plan se ha llevado a cabo con la participación de las distintas consejerías con competencias en las líneas de actuación del mismo, es la extinta Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (cuyas competencias en el fomento de la internacionalización del tejido empresarial andaluz asume la actual Consejería de Economía y Conocimiento)<sup>1</sup>, a través de “Extenda - Agencia Andaluza de Promoción Exterior S.A.” (en adelante Extenda), la que ha coordinado e impulsado su ejecución y la que ha llevado a cabo sus mecanismos de seguimiento y evaluación.

El **objetivo principal de este informe** es el análisis de la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan, comprobando que los indicadores utilizados sean representativos, y que los métodos de obtención y registro de los mismos sean fiables y homogéneos, en función de cada uno de los objetivos a alcanzar.

En cuanto a las actuaciones de Extenda, se plantean los siguientes objetivos complementarios:

- Verificar el correcto registro contable de las transferencias y subvenciones en el ámbito de la extinta Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo y de la sociedad mercantil del sector público andaluz.
- Para las ayudas a la internacionalización en las que actúa como entidad colaboradora de la referida Consejería:
  - Comprobar el cumplimiento de la legalidad en la gestión de los expedientes.
  - Evaluar los sistemas de control interno en las distintas fases procedimentales de estas ayudas.

---

<sup>1</sup> La reestructuración de consejerías y la distribución de competencias se hizo mediante el Decreto de la Presidencia 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

Los trabajos de fiscalización concluyeron en septiembre de 2015.

A continuación se exponen las **principales CONCLUSIONES:**

### EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

#### Indicadores

- Tras el análisis de los distintos indicadores previstos en el Plan, se considera que dichos indicadores, como mecanismos de seguimiento y evaluación del mismo, no permiten valorar si la ejecución del Plan se ha realizado atendiendo a los principios de eficacia, eficiencia y economía.
- Los indicadores de impacto del Plan, diseñados para realizar el seguimiento de sus objetivos principales y complementarios, se han cumplido en relación a las exportaciones andaluzas (129,85%), empleo vinculado a la exportación (106,89%) y varios relativos a la distribución geográfica de las exportaciones (bajar el % del área Unión Europea, subir el % del área África y Asia y subir el % del área Resto del Mundo). En cambio, no se ha cumplido el objetivo previsto en relación a la Inversión directa extranjera (IDE) en Andalucía (92,85%), la Inversión andaluza en el exterior (7º puesto entre las CC.AA.), las Empresas exportadoras andaluzas (92,56%), Empresas exportadoras andaluzas regulares (78,38%) y Empleo vinculado a la inversión directa extranjera en Andalucía (80,65%).
- Además, y como indica el propio Plan, estos indicadores de impacto miden las consecuencias del mismo más allá de los efectos inmediatos sobre sus beneficiarios directos. Es decir, el efecto del Plan está determinado por variables exógenas al mismo, que influyen en los valores alcanzados por los indicadores de impacto y cuyo efecto, al existir dificultades en la valoración de su influencia, no se ha estimado.
- Los indicadores de ejecución, por su parte, hacen referencia a la actividad programada en cada medida y se calculan en unidades físicas o económicas (número de empresas financiadas, número de publicaciones, etc.). El Plan los considera una herramienta para realizar el seguimiento de sus actividades ya que permiten cuantificar su resultado año a año y observar su evolución. Sin embargo, estos indicadores de ejecución no tienen establecido un valor estándar o previsional sobre el que comparar el resultado obtenido.
- Los indicadores de resultados no tienen una relación directa con los indicadores de impacto.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

### Ejecución financiera

- El Plan establece que los indicadores financieros “inversión total de la medida (€)” hacen referencia al presupuesto asignado y ejecutado en cada nivel de la intervención (medidas y ejes). Sin embargo, dicho Plan no incluye el presupuesto asignado a cada medida, sino el importe global por ejes. Tampoco la información sobre la ejecución remitida por las distintas consejerías y entidades participantes en el Plan se presenta asociada a una aplicación presupuestaria que permitiera conocer los créditos iniciales y definitivos, las obligaciones reconocidas y los pagos.
- El Plan ha tenido un presupuesto de 250,72 M€. Esta cantidad ha permanecido invariable a lo largo del periodo 2010-2013 de vigencia del Plan, independientemente del importe de los créditos iniciales y definitivos de las aplicaciones presupuestarias que registran los gastos que conformarían el Plan.
- En el segundo año de vigencia del Plan, la ejecución acumulada 2010-2011 (285,58 M€) ya superó a la previsión financiera del Plan (250,72 M€) en un 113,91%, aunque tres de los cinco ejes del Plan estaban por debajo del presupuesto. Al año siguiente, en el 2012, la ejecución acumulada hasta ese año por cada eje era superior a la previsión de todo el periodo de vigencia del Plan.
- De igual forma, a la finalización del periodo de vigencia del Plan, su ejecución (396,29 M€) estaba por encima del presupuesto (250,72 M€) de forma generalizada en las distintas consejerías, alcanzando el 158,06% de forma global.
- La disposición actual de la información sobre las aplicaciones presupuestarias que registrarían el gasto ejecutado no permite identificar los créditos que realmente estuvieron disponibles para ejecutar este Plan, de manera que se pudieran comparar con las cantidades inicialmente previstas en el mismo. Si esto fuera posible, la liquidación presupuestaria de estos créditos mostraría las obligaciones reconocidas en términos de ejecución de los créditos disponibles y facilitaría su comparación con la ejecución financiera del Plan.

### ACTUACIONES DE EXTENDA

#### Fondos gestionados

- Extenda, además de realizar la labor de coordinación e impulso de la ejecución del Plan y la implementación de los mecanismos de seguimiento y evaluación del mismo, ejecuta directamente una parte importante del mismo.
- Los programas de actuación, inversión y financiación (PAIF) de Extenda contienen información del presupuesto, modificaciones y ejecución para cada objetivo y proyecto asociado a éstos, tanto en unidades monetarias como en unidades físicas.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

Los objetivos del PAIF se corresponden con los ejes u objetivos generales del Plan. Igualmente, los proyectos del PAIF se corresponden con las medidas del Plan en las cuales participa Extenda. Esta correspondencia se mantiene desde 2011.

- El importe monetario asignado a cada proyecto del PAIF debe corresponderse con el valor del indicador “inversión total de la medida (€)” del Plan. De esta forma, el importe de la ejecución de los PAIF (102,57 M€) se ha conciliado con la cifra de ejecución del Plan que corresponde a Extenda (95,71 M€).

Por tanto, según la información obtenida de la ejecución financiera del Plan, Extenda ha ejecutado 95,71 M€, lo que representa el 24,15% del total. Por otra parte, aún con un PAIF diferenciado, también debe tenerse en cuenta a los efectos de la relevancia de Extenda, el “Fondo para la internacionalización de la Economía Andaluza” (FI), cuya ejecución ha sido de 15,45 M€, representativo del 3,89% del total del Plan.

- La liquidación de los PAIF de Extenda pone de manifiesto que la ejecución del gasto (102,57 M€) de Extenda ha estado por debajo del presupuesto (124,89 M€), el cual ha sido modificado anualmente desde 2011 (en 5,35 M€).

Estas consideraciones no se corresponden con los resultados de la ejecución del Plan en relación a que la misma es superior al presupuesto y que dicho presupuesto no ha tenido modificaciones a lo largo del periodo 2010-2013.

- La liquidación presupuestaria del Plan en relación a la financiación de los créditos gestionados por Extenda, durante el periodo 2010-2013, pone de manifiesto unas obligaciones reconocidas por importe de 127,57 M€ frente a unos créditos definitivos que ascendieron a 173,72 M€, lo que representa el 73,44% de ejecución de dichos créditos. Además, los pagos materializados han alcanzado los 54,34 M€, lo que supone el 42,60% de las obligaciones reconocidas.

El “Fondo para la internacionalización de la economía andaluza”, cuyos créditos definitivos y obligaciones reconocidas de 40 M€, está incluido en la cifra anterior.

- Estos grados de ejecución (obligaciones reconocidas sobre los créditos definitivos) contradicen la valoración de la ejecución financiera del Plan, superior según los datos de seguimiento al 100

Además, no existe una correspondencia entre las cantidades ejecutadas en el Plan y las obligaciones reconocidas por los créditos gestionados por Extenda, motivado por la falta de correlación entre la información financiera del Plan y el presupuesto de la Junta de Andalucía.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

### Transferencias de financiación

- La extinta CEICE ha concedido transferencias de financiación a Extenda por importe de 73,79 M€ alcanzando un volumen de obligaciones reconocidas de 67,47 M€ y de pagos materializados de 43,27 M€, lo que representa un grado de ejecución del 91,44% y un grado de pago del 64,13%, respectivamente.
- En el periodo 2010-2013 los importes destinados al establecimiento de la estructura básica de Extenda (48,64 M€ de transferencias de financiación de capital) han sido superiores en un 58,20%, a los destinados a financiar los gastos corrientes de operaciones no concretas ni específicas realizadas por dicha agencia (18,84 M€ de transferencias de financiación de explotación).

A partir del ejercicio 2013, la totalidad de las transferencias de financiación destinadas a Extenda se han presupuestado como transferencias corrientes o de explotación.

- El procedimiento contable utilizado no posibilita conocer respecto a estas transferencias de financiación el grado de cumplimiento del artículo 18 de la Ley 15/2001, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas (vigente hasta 2014), así como las cantidades que en su caso deberían haber sido objeto de reintegro conforme a sus previsiones y en concordancia con su naturaleza (Plan General de Contabilidad de las Sociedades Mercantiles del Sector Público Andaluz, de las Agencias Públicas Empresariales y entidades asimiladas).
- Durante los años 2010 a 2012, las transferencias de financiación de capital se han destinado parcialmente a financiar la estructura básica de Extenda, incumplándose las previsiones del artículo 18 de la Ley 15/2001, en cuanto a su destino y reintegro debido, y el principio de especialidad del artículo 39 de Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al haber sido aplicados en gran medida a la financiación de gastos generales corrientes, singularizados o no, propios de las actividades encomendadas a la empresa en su objeto social.

La importancia relativa de la posible financiación de la estructura básica de Extenda se cuantifica en 1,22 M€, provenientes de los ajustes realizados en las liquidaciones de los PAIF durante el periodo 2010-2013.

### Transferencias con asignación nominativa

- Los créditos definitivos destinados a transferencias nominativas y subvenciones ascendieron a 25,44 M€, las obligaciones reconocidas se cifraron en 20,10 M€, y los pagos materializados totalizaron 11,07 M€, lo que representa un grado de ejecución del 79,01% y un grado de pago del 55,08%, respectivamente.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

A fecha 15 de julio de 2015, la ejecución contabilizado por Extenda de dichas transferencias y subvenciones ascendía a 19,11 M€, y los reintegros realizados a la Tesorería de la Junta de Andalucía por exceso de los importes de los proyectos sobre la ejecución alcanzada se han cifrado en 0,94 M€.

- Las transferencias de carácter nominativo y las subvenciones recibidas por Extenda, pese a recibirlas a través del capítulo VII “*Transferencias de capital*” del presupuesto de la Consejería, han estado destinadas a financiar actividades y objetivos específicos recogidos en los presupuestos de explotación de los PAIF y no a financiar la adquisición de inmovilizado que formará parte de la estructura básica de la entidad.

Esta cuestión contraviene las previsiones legales del Plan General de Contabilidad de las Sociedades Mercantiles del Sector Público Andaluz, de las Agencias Públicas Empresariales y entidades asimiladas.

### Entidad colaboradora

- Durante el periodo de vigencia del Plan, las subvenciones concedidas al amparo de la Orden de 27 de julio de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, para el apoyo a la internacionalización de la economía y las empresas andaluzas (vigente desde agosto de 2011), modificada por la Orden de 27 de julio de 2012 (vigente desde noviembre de 2012) se han cifrado en 1,40 M€, teniendo una significación porcentual del 4,06% sobre los créditos definitivos destinados a ese fin 34,49 M€, no habiéndose producido durante este periodo ningún reconocimiento de obligaciones ni pago a los beneficiarios.

A fecha de 15 de julio de 2015, se habían reconocido obligaciones por 9,09 M€ y los pagos realizados por Extenda a los beneficiarios de las ayudas concedidas ascendían a 0,21 M€.

### Resultados de la fiscalización de expedientes de ayudas a la internacionalización

- Según el artículo 19 de la Orden de 27 de julio de 2011 por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones, y el apartado 15 de los cuadros resumen de la orden de modificación de la misma “*el plazo máximo para adoptar y notificar la resolución del procedimiento es de tres meses, que se computarán desde la fecha en la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su resolución*”.

La información sobre el plazo medio de tramitación de los expedientes pone de manifiesto el incumplimiento de la tramitación en tres meses, dilatándose dicho plazo a 28 meses en la convocatoria de 2012 y 20 meses en la de 2013.

## CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- El sistema de información que soporta el tramitador de estas ayudas dispone de un control que tiene parametrizado el plazo de caducidad de los expedientes. Dicho control fue desactivado una vez que todos los expedientes superaron el plazo establecido de tres meses.
- A la fecha de obtención de la base de datos del tramitador de ayudas (21/05/2015), existían 119 de los 511 expedientes de 2012 sobre los que no se había emitido resolución de concesión. En la convocatoria de 2013, sólo se había resuelto la concesión de 63 de los 390 expedientes catalogados como “viables”.

El principal motivo para que no se haya emitido la resolución de concesión es la falta de tramitación del documento contable de reconocimiento del crédito (AD) por parte de la consejería. Serían los créditos dispuestos en el presupuesto de la extinta CEICE.

### CONCLUSIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PLAN

- En base a todo lo anterior podemos afirmar que el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza 2010/2013 no se ha completado debido a las siguientes consideraciones:
  1. No se han alcanzado seis de los ocho objetivos reflejados en los indicadores de impacto.
  2. La ejecución financiera no está adecuadamente calculada debido a que no se han actualizado las previsiones iniciales de financiación y porque los resultados alcanzados difieren de las liquidaciones presupuestarias de los gastos relacionados.
  3. Así, en el caso concreto de Extenda, que ha gestionado el 28,04% del Plan, los créditos concedidos por la extinta CEICE (173,72 M€) han sido ejecutados (127,57 M€) en un 71,88%.
  4. De dichos créditos, cabe destacar los relativos a las ayudas para el apoyo a la internacionalización de la economía y empresas andaluzas, cuyos créditos dispuestos sólo alcanzan 1,4 M€ sobre 34,49 M€ de créditos definitivos.
  5. Además, los expedientes de estas ayudas, convocados en 2012 y 2013, acumulan retrasos entre la fecha de solicitud y la de notificación de la resolución de concesión de 28 y 20 meses, respectivamente. Es decir, una vez concluido el Plan en 2013, la gran mayoría de estas ayudas no estaban resueltas. Esta situación persiste en julio de 2015, ya que el volumen de obligaciones era de 8,85 M€.

**NOTA:** Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en [www.ccuentas.es](http://www.ccuentas.es).