



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Análisis de la Red de Acceso Público a Internet

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha llevado a cabo una actuación denominada “Análisis de la Red de Acceso Público a Internet” de la Junta de Andalucía (en adelante RAPI).

La RAPI se configura como una red digital que tiene como objetivos incorporar y acercar las nuevas tecnologías a las Comunidades Andaluzas, a la ciudadanía y a los colectivos en situación de brecha digital; promover y facilitar su e-inclusión y capacitación en las tecnologías de innovación y comunicación, así como el impulso y desarrollo de proyectos de innovación social.

La RAPI está formada por los siguientes centros:

- Centros de Acceso Público a Internet en municipios de población no superior a 20.000 habitantes (Centros Guadalinfo), en colaboración con los Ayuntamientos.
- Centros de Acceso Público a Internet en zonas desfavorecidas de grandes núcleos urbanos (CAPIS), en colaboración con asociaciones sociales sin ánimo de lucro.
- Red de Acceso a Internet en Comunidades Andaluzas en el Exterior, (CAES) tanto en el resto de España como fuera de España.

A cierre del ejercicio 2014, la RAPI se integra por un total de 770 centros y comunidades.

La consecución de los objetivos que tiene establecida la RAPI se ha instrumentado mediante la concesión de subvenciones a los ayuntamientos encargados de la gestión de la Línea Guadalinfo (a través del Consorcio Fernando de los Ríos o a través de la Agencia IDEA, según los períodos); a las entidades asociativas sin ánimo de lucro encargadas de la gestión de la Línea CAPI y a las Comunidades Andaluzas en las líneas CAES.

Los objetivos de la actuación que ha llevado a cabo la Cámara de Cuentas han sido:

- Verificar la adecuada planificación, seguimiento y evaluación de la política relativa al desarrollo de la Red de Acceso Público a Internet.
- Verificar la legalidad de la tramitación de los expedientes de gasto llevada a cabo por la Consejería para el desarrollo de la Red comprobando que los fondos transferidos se han destinado a las finalidades previstas.
- Respecto a las subvenciones concedidas a los Ayuntamientos y al resto de entidades beneficiarias, se ha analizado el cumplimiento del marco legal establecido por las bases reguladoras en relación a la concesión, justificación y, en su caso, reintegro.
- Respecto a los aspectos presupuestarios, se ha verificado la adecuada contabilización en la Consejería de las operaciones derivadas de estas actuaciones.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Las conclusiones del Informe han sido las siguientes:

En **el ámbito estratégico** la RAPI ha tenido como referencia el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía 2005-2010 (Plan PIMA), el Plan de Desarrollo para la Sociedad de la Información en Andalucía 2007-2010 (Plan ASI), ambos aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y el Plan Estratégico Guadalinfo 2009-2012 (PEG), aprobado en el seno del Consorcio Fernando de los Ríos y asumido por la Consejería de Innovación.

Sin embargo, desde la finalización de la vigencia de los planes PIMA y ASI en 2010, el Consejo de Gobierno no ha aprobado ningún plan a nivel estratégico en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Además, en la medida en que la creación y mantenimiento de la RAPI se instrumenta mediante subvenciones concedidas por órdenes de la Consejería, las mismas deberían quedar concretadas en un Plan Estratégico en cumplimiento de la Ley General de Subvenciones. Por ello, en el Informe se ha recomendado la aprobación e implantación de un plan marco a nivel global, que tenga un horizonte plurianual, en el que se plasmen las necesidades a satisfacer, se establezcan las medidas, ejes y líneas de actuación, así como los objetivos a alcanzar e indicadores que permitan el seguimiento, evaluación y medición de los resultados y que contribuya a efectuar un análisis continuo de su eficacia.

Respecto al seguimiento de los Planes, no consta que se haya llevado a cabo seguimiento ni evaluación del Plan PIMA. Sin embargo, el Plan ASI sí ha sido objeto de seguimiento anual por parte de la Consejería y se constató un exceso de ejecución del 55%, alcanzando los objetivos de calidad previstos en la mayoría de los 20 indicadores no monetarios objeto de seguimiento y evaluación en 2010.

Respecto a los indicadores del Presupuesto, en la Memoria de la Cuenta General de la Junta de Andalucía de cada ejercicio se incorpora información relativa a la ejecución de los 6 indicadores presupuestarios de los programas 54I y 72A relacionados con la Red de Acceso Público a Internet. En el período 2011 a 2014 en todos los indicadores se alcanzan los objetivos previstos, salvo en dos de ellos en los ejercicios 2013 y 2014.

En cuanto a la evaluación final del Plan Estratégico Guadalinfo se ha efectuado la referida al período 2009-2012. Según el plan, de los 28 objetivos estratégicos inicialmente previstos para 3 de ellos se ha logrado un grado de consecución alto, para 18 el grado de consecución ha sido medio y para 2 de ellos ha sido bajo. Para 5 no se disponen de indicadores asociados o no se han realizado acciones encaminadas a conseguir el objetivo.

En cuanto a los resultados en relación con la evolución de la brecha digital durante el ámbito temporal del Plan Estratégico Guadalinfo, la evolución ha sido favorable en relación con la disponibilidad de ordenador e internet, si bien desfavorable respecto de su uso, en comparación con el ámbito estatal. En el ámbito autonómico, la reducción de la brecha digital entre los municipios de más y los de menos de 20.000 habitantes ha sido significativa respecto de la disponibilidad de acceso a internet, si bien no ha experimentado apenas cambio en relación con la disponibilidad de ordenador.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En las bases reguladoras de las subvenciones de los diferentes periodos se han establecido un total de cuatro objetivos evaluables por el CFR para los diferentes centros, que están alineados con el PEG. Se aprecia una mejoría en la evolución del grado de cumplimiento de los objetivos marcados llegando al 84,3% de los centros al cumplimiento total.

En el Informe se ha recomendado que los distintos planes estratégicos que se aprueben respecto a esta materia guarden uniformidad entre ellos. Los planes deben tener una dotación presupuestaria acorde con los programas presupuestarios incluidos en las respectivas leyes presupuestarias y deberían contar con el respaldo del Consejo de Gobierno. Igualmente los indicadores que se establezcan deben ser cuantificables y medibles de forma que facilite su seguimiento anual y permita orientar los recursos en función de la evolución que se produzca.

Creación y Mantenimiento de los Centros Guadalinfo

Para el período que abarca desde mayo de 2008 a junio de 2015 se han publicado cuatro convocatorias de subvenciones regladas destinadas a la apertura y mantenimiento de los Centros Guadalinfo.

Para el primer período (2008-2010) el proyecto está cuantificado en 33,77 M€. La financiación de la Junta de Andalucía asciende a 22,18 M€ (el 65,68%) y se instrumenta mediante la concesión de una subvención excepcional al Consorcio Fernando de los Ríos, que actúa como órgano concedente por delegación de competencias de la Consejería. El resto es financiado por las Diputaciones Provinciales.

A la fecha de los trabajos de campo no constaba la presentación de la liquidación global de este período que debía haberse llevado a cabo según las bases reguladoras en el primer semestre de 2011. De la información facilitada por el CFR en este período se han pagado un total de 32,69 M€ y se ha exigido un reintegro de 1,71 M€. La Consejería está iniciando los trámites para la cuantificación final de los importes exigidos a los ayuntamientos con objeto de exigir al Consorcio Fernando de los Ríos el reintegro de estas cantidades.

Para el segundo período (2011-2013) la Consejería aprueba una encomienda a la Agencia IDEA por importe total de 24,3 M€ para la gestión de los expedientes asociados a la convocatoria de subvenciones. En este período el Consorcio Fernando de los Ríos actúa como entidad colaboradora en el marco del convenio de colaboración firmado con la Agencia.

En cuanto a la resolución de la encomienda no se acreditan las razones de eficacia o ausencia de medios técnicos por la Consejería que debe incorporarse en la resolución de acuerdo con los artículos 15 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 30 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2011. Tampoco consta la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía; no se concretan los plazos para la remisión de los certificados por la entidad colaboradora y no se desarrolla el contenido de los informes de justificación ni las fechas de presentación de los informes periódicos. Desde el



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

punto de vista contable todos los gastos se imputan al capítulo 7 de transferencias de capital, cuando todos los gastos tienen naturaleza corriente. En cuanto a la documentación del expediente, no consta determinada documentación que se exige en la resolución de la encomienda.

En el período de ejecución de la encomienda se han reconocido obligaciones por importe de 24,24 M€ y se han emitido documentos "J" por la Consejería por 17,42 M€, con base a los pagos a cuenta efectuados por la Agencia al Consorcio. Esta práctica se considera inadecuada al no acreditar la efectiva aplicación de los fondos a su finalidad. En este sentido, se han emitido certificados de finalidad por el Consorcio por importe de 15,34 M€, es decir, por un importe inferior al reflejado por la Consejería en 2,07 M€ y dos años después a la fecha certificada por ésta.

Por este motivo, se ha recomendado en el Informe que la emisión por la Consejería de los certificados de empleo de los fondos a la finalidad establecida de documentos contables de justificación diferida (documentos J) se realicen previa acreditación por el tercero de la aplicación efectiva de los fondos por el beneficiario a la finalidad prevista y no con anterioridad.

A la fecha de los trabajos de campo no constan la liquidación final de la orden de 15 de diciembre de 2010 ni el informe de actuaciones realizadas, que debía haber sido presentada antes del 1 de octubre de 2014. Por ello, se ha señalado un deficiente seguimiento por la Consejería y la Agencia IDEA del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la encomienda y el convenio de colaboración.

Se ha instado a la Agencia IDEA que lleve a cabo las actuaciones necesarias encaminadas a la liquidación final de la encomienda así como la remisión de los documentos resumen y de seguimiento que se incluyen en la citada encomienda. Igualmente, se ha instado a la Consejería que efectúe los requerimientos oportunos a la entidad encomendada y a la entidad colaboradora siguiendo los calendarios inicialmente aprobados y que exija las cantidades que no se hubieren aplicado a la finalidad del proyecto.

Respecto a las bases reguladoras de las subvenciones a los ayuntamientos beneficiarios se ha detectado que no consta en el expediente la resolución motivada en la que se identifiquen las circunstancias de especial interés social que concurren para exceptuar a los beneficiarios de la obligación de justificar en tiempo y forma las subvenciones concedidas con anterioridad con cargo al mismo programa presupuestario establecido en el artículo 124.1 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública. Tampoco consta la motivación de la excepción de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones frente a la Seguridad Social y a la Hacienda Pública y de las deudas en período ejecutivo.

En el Cuadro Resumen de las bases reguladoras se efectúa una delegación de competencias en la persona titular de la Dirección de la Agencia IDEA. Se considera que debería incluirse en una disposición específica e independiente con objeto de garantizar el adecuado cumplimiento del principio de publicidad de las resoluciones, establecido en el artículo 13.3 de la Ley 30/1992 del



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 102.1 de la Ley Administración de la Junta de Andalucía.

Del total de subvenciones tramitadas que han ascendido a 690, se han emitido por el CFR una propuesta de reintegro parcial a 568 beneficiarios y de reintegro total a 89. Entre los meses de octubre de 2015 y enero de 2016 la Agencia IDEA ha adoptado acuerdos de inicio de expedientes de reintegro de acuerdo con las propuestas formuladas por el CFR, quedando pendiente 423. Los motivos de reintegro son por no alcanzar los objetivos técnicos fijados y/o por una insuficiente justificación de gastos.

Para el último período analizado (2014-2015) el proyecto está dotado con 19,13 M€ y está financiado en un 80% por el Fondo Social Europeo. Es gestionado directamente por la Consejería. Se han comprometido gastos por la Consejería por importe de 12,75 M€, se han efectuado pagos por 9,56 M€ cuya justificación por los beneficiarios está pendiente de certificación de empleo por la Consejería, acumulando un retraso de entre tres y diecinueve meses. Para este período se constata la aplicación de un adecuado mecanismo de revisión tanto económica como técnica de la justificación de las subvenciones, si bien, como resultado del mismo, se evidencia la existencia de numerosas incidencias en los justificantes, especialmente de los justificantes de gasto y pago.

Análisis de los CAPIS

El importe concedido a los centros CAPIS en el período analizado ha ascendido a 8,09 M€. Se ha detectado la concesión de trece subvenciones a cinco entidades que han presentado más de una solicitud, excediendo el límite establecido en el artículo 10.3 de la Orden de la convocatoria para 2010. Este aspecto ha sido modificado en las convocatorias posteriores que han fijado el ámbito de actuación en las zonas de actuación. No se ha efectuado la publicación en BOJA de las subvenciones concedidas del período 2010-2013.

En los expedientes analizados se ha producido retraso en los procesos de revisión de la documentación justificativa por la excesiva carga del procedimiento implantado. Se ha producido un elevado nivel de reintegro que hace poco recomendable el pago anticipado del total de la subvención. En las revisiones se ha detectado la falta de aplicación de criterios de graduación por incumplimiento de objetivos y retrasos en el inicio de expedientes de reintegro. Dado los períodos de tiempo transcurridos se ha señalado en el Informe que pudiera derivarse un riesgo de prescripción del derecho de la Administración autonómica a reconocer o liquidar el reintegro de estas cantidades.

Por este motivo se ha recomendado que la Consejería lleve a cabo los procedimientos de revisión con la suficiente celeridad para que no transcurran períodos de tiempo excesivos entre las fechas de justificaciones y su revisión, y que las incidencias que surjan queden resueltas en un período de tiempo que permita tomar las medidas necesarias con la suficiente rapidez para que no se pongan en riesgo los fondos concedidos.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Al igual que el resto de subvenciones se ha imputado la totalidad de estos gastos al capítulo 7 de transferencias de capital, cuando los gastos subvencionados tienen naturaleza de gastos corrientes.

El importe total de las ayudas concedidas a la Red de Acceso Público a Internet, en el período analizado 2008-2015, ha ascendido a un total de 68,61 M€ de las que se encuentran pendientes de justificar 21,62 M€. Además, se han iniciado trámites para exigir reintegros por un total 5,61 M€.

Respecto a las subvenciones al Consorcio

Anualmente en los presupuestos de la Comunidad Autónoma se incluyen dotaciones destinadas al Consorcio para la financiación de los proyectos y los gastos de estructura corriente y de capital. La participación de la Junta de Andalucía en el CFR, según los estatutos, es del 50%. Sin embargo, las aportaciones efectuadas por la Junta de Andalucía rebasan este porcentaje situándose en un porcentaje medio del 67,5%. En aplicación del artículo 12.3 de la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía habría que considerar al Consorcio adscrito mayoritariamente a la Junta de Andalucía, con las consiguientes implicaciones respecto al régimen jurídico aplicable.

Se ha detectado del análisis efectuado que ni en las solicitudes ni en las justificaciones presentadas se hace constar las aportaciones previstas a recibir por el Consorcio Fernando de los Ríos procedente de las Diputaciones Provinciales. Este hecho supone una limitación al control por el órgano concedente de la comprobación de la obtención concurrente de subvenciones que pudieran exceder del coste de la actividad subvencionada, y la posible causa de reintegro del exceso obtenido en aplicación del artículo 37.3 de la Ley General de Subvenciones.

Se ha comprobado la falta de uniformidad entre el detalle por conceptos de los presupuestos de las actuaciones presentadas en las solicitudes, las resoluciones de concesión y las cuentas justificativas presentadas. Este hecho limita el control del cumplimiento de la finalidad de las subvenciones otorgadas y la comprobación de las eventuales desviaciones que se hayan producido. De otra parte, en la justificación de las subvenciones no figura la memoria económica abreviada, mientras que la memoria de actuaciones no acompaña el coste desglosado de los gastos incurridos.

En este sentido, se ha recomendado una mayor coherencia interna entre la estructura y definición por conceptos de los presupuestos de las actuaciones subvencionadas, los contenidos en la solicitud, la resolución y la justificación de forma que facilite el control de la ejecución y de las finalidades a las que se han destinado las subvenciones.

Por último, se han detectado gastos que pudieran considerarse como no subvencionables por responder a gastos que requieren habilitación previa en la resolución de concesión. También se han detectado gastos no correspondientes al período subvencionable. Se han localizado gastos de esta naturaleza por importe de 0,47 M€.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Por ello, se ha recomendado a la Consejería la revisión exhaustiva de las cuentas justificativas presentadas exigiendo la subsanación de las justificaciones indebidas y la exigencia, en su caso, de las cantidades no subvencionables de acuerdo con lo establecido en las bases reguladoras o resoluciones de concesión.

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.