



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Fiscalización de Regularidad del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos y Seguimiento de Recomendaciones Ejercicio 2013

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2014 la realización de la *Fiscalización de regularidad del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos y Seguimiento de Recomendaciones*. Como cumplimiento a dicha previsión se ha realizado la misma referida al ejercicio 2013.

El Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos (ISE) fue creado por la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras como una entidad de Derecho Público de las previstas en el art. 6.1.b de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Su constitución tuvo lugar el 18 de octubre de 2005, momento de la entrada en vigor de sus estatutos aprobados por Decreto 219/2005, de 11 de octubre, iniciando sus actividades el 21 de noviembre del mismo año excepto las funciones relativas a los servicios complementarios que comienzan el 1 de enero de 2006.

Actualmente, ISE es una Agencia Pública Empresarial de las previstas en el art. 68.1.b de la Ley 9/2007 de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), tal y como se dispuso por el Decreto 217/2011 de 28 de junio, de adecuación de diversas entidades de Derecho Público a la citada ley. Adscrito a la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía (CEJA), posee personalidad jurídica y patrimonio propios y plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Las potestades administrativas de ISE son:

- Construir y equipar centros educativos de ámbito no universitario.
- Gestionar los servicios complementarios a la enseñanza, para lo que ha aprobado instrumentos como el *Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas* o el *Plan de Apertura de Centros* (comedores escolares, aula matinal y actividades extraescolares, AAEE, en adelante). Tiene encomendada asimismo la gestión del transporte escolar, la contratación de monitores de apoyo y la de determinados servicios en las escuelas infantiles, EEII, de primer ciclo.

Por Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de abril, de las Vicepresidencias y sobre reestructuración de consejerías, se asignaron las competencias en relación con los centros de atención socioeducativa para menores de tres años a la Consejería de Educación, CEJA, en adelante, hasta entonces competencia de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social.

El domicilio social y los servicios centrales de la sociedad dominante se encuentran en la localidad de Camas, Sevilla. El ente posee ocho gerencias provinciales sitas en las capitales de provincia andaluzas o localidades cercanas.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Los objetivos del informe son los que se relacionan a continuación:

- Concluir sobre el cumplimiento de los principios y normas de control interno y los establecidos por ISE para la salvaguarda y control de sus activos.
- Opinar sobre el adecuado cumplimiento de la legalidad aplicable, haciendo especial hincapié en las fuentes de financiación existentes y su aplicación a la actividad del ente así como en la contratación pública de bienes y servicios llevada a cabo por la agencia.
- Emitir una opinión sobre si las cuentas anuales del ejercicio expresan, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera a 31 de diciembre de 2013, así como de los resultados de sus operaciones y de los flujos de efectivo correspondientes al ejercicio anual terminado en dicha fecha, de conformidad con el marco normativo de información financiera que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y normas contables generalmente aceptados contenidos en el mismo.
- Efectuar un seguimiento sobre las recomendaciones efectuadas en su día por la Cámara de Cuentas de Andalucía en el *Informe de fiscalización de regularidad de ISE. Ejercicio 2007*.

Los procedimientos de auditoría aplicados para lograr los objetivos descritos se han dirigido a la comprobación de los siguientes aspectos:

- La estructura organizativa, administrativa y de control existente en la agencia a efectos de la evaluación de sus registros.
- La adecuada situación fiscal y laboral, así como el cumplimiento de la normativa sobre contratación pública.
- El grado de concentración entre proveedores de la contratación del ejercicio y el cumplimiento de los plazos relacionados de contratos vigentes en el ejercicio.
- La propiedad, verificación física, valoración, cobertura de seguros y correcta clasificación de los inmovilizados de la entidad.
- El control y salvaguarda de los activos. A tal efecto se ha girado una visita a las instalaciones que ISE mantiene en la localidad de Andújar, Jaén, destinada al almacenaje del mobiliario y equipamiento escolar en tanto en cuanto es distribuido a los centros escolares.
- La razonabilidad de los activos circulantes, su cobrabilidad y correcta clasificación.
- El correcto tratamiento, justificación y contabilización de las transferencias y subvenciones recibidas.
- La integridad de los pasivos de la empresa, su correcto registro y clasificación.
- La adecuación del resultado a la realidad de los hechos económicos acaecidos en el ejercicio.
- La conformidad de los criterios de valoración aplicados con principios y normas de contabilidad generalmente aceptados.
- El cumplimiento de los requisitos exigidos por el Plan General de Contabilidad de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, de las agencias públicas empresariales y de las entidades asimiladas (PGCEP, en adelante), aprobado por la Resolución de 2 de octubre de 2009, respecto a la estructura, composición y contenido de las cuentas anuales y el informe de gestión.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

El alcance descrito se ha visto limitado por las circunstancias que se extractan a continuación:

- La agencia usa bienes cedidos por otras administraciones sin soporte documental y, en consecuencia, sin valoración, por lo que el derecho de uso de los inmuebles citados no se encuentran contabilizados en los estados financieros del ente. Esta ausencia de valoración no permite proponer el correspondiente ajuste a las cuentas anuales.
- En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, ISE actúa por intermediación de la Consejería en la construcción de las infraestructuras ya que la Consejería es la que mantiene el control efectivo de las mismas por lo que le es de aplicación lo establecido en la Norma de Valoración 21.ª 3.d.2.1 del PGCEP que establece para las operaciones de intermediación que *“en los casos en que la entidad reconozca las deudas con los contratistas de las obras, registrará simultáneamente un crédito por intermediación en la construcción, con el organismo al que corresponde la actuación. Estos créditos tendrán la consideración de créditos comerciales, estando sometidos en cuanto a su valoración a lo dispuesto en el apartado 2.1 de la norma 10.ª relativa a instrumentos financieros o bien a lo dispuesto en la norma 19.ª referente a derechos de cobro sobre órganos de la Junta de Andalucía sometidos al régimen de Contabilidad Presupuestaria”*.
- La contabilización de la agencia, realizada con base en la calificación jurídica de los fondos y no en la naturaleza económica de la actividad financiada, no recoge la información del estado de ejecución de cada obra de manera individualizada, por lo que no se ha dispuesto de información que permita extraer del saldo de la cuenta 4707001 CEJA Pagos a cuenta, los importes correspondientes certificaciones recibidas por a cada una de ellas, importes que resultan necesarios para cuantificar el ajuste de acuerdo con lo establecido en la norma citada que obliga al registro del crédito por intermediación en la medida en que la entidad vaya reconociendo la deuda con los contratistas.

No habiéndose aportado por la agencia esta información, no se ha podido realizar una estimación de los ajustes y/o reclasificaciones necesarios para la adaptación de la contabilidad actual a la adecuada, si estas operaciones se hubieran tramitado con un instrumento jurídico suficiente por parte de la CEJA.

De acuerdo con el alcance de la fiscalización descrito, debido a la importancia muy significativa de las limitaciones al mismo, la Cámara de Cuentas de Andalucía no ha podido obtener evidencias de auditoría que proporcionen una base suficiente para expresar una opinión respecto a las cuentas anuales de ISE correspondientes al ejercicio 2013.

Las principales conclusiones y recomendaciones aparejadas obtenidas de la fiscalización son las siguientes.

CONTROL INTERNO

El proceso de diseño e implantación de herramientas informáticas de apoyo a la gestión iniciado hace años ha dotado a ISE de un cuerpo de aplicativos que han posibilitado una mejora sustancial del control interno existente en las distintas áreas de actividad.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

La agencia carece, salvo en el área de contratación, de un conjunto de procedimientos internos debidamente aprobados por los órganos de gobierno aplicables a la totalidad de las distintas facetas de su gestión, limitándose la documentación existente a los manuales de los aplicativos implantados.

El inventario extracontable de los bienes utilizados por ISE en su actividad posee debilidades como la ausencia de identificación del responsable de su custodia -excepción hecha de los equipos informáticos- el estado del bien, un correcto etiquetaje y los responsables de su realización y de su aprobación, lo que merma su fin como instrumento de control.

Una vez distribuidos a los centros educativos andaluces, los activos no son objeto de control por parte de ISE, quedando bajo la responsabilidad de los directores de centro quienes no están obligados a realizar inventarios de los mismos.

Habida cuenta del papel de ISE en el ciclo de gestión del equipamiento escolar es conveniente un mayor protagonismo de la agencia en relación con el control de los bienes distribuidos en los distintos centros escolares de modo que el mismo quede garantizado durante toda su vida útil.

La agencia carece de manuales de puestos y funciones y de planificación estratégica de recursos humanos. La incorporación del personal procedente de la Fundación Andaluza de Servicios Sociales (FASS), regidos por su propio convenio, ha provocado la multiplicación de categorías profesionales en la plantilla.

En un 43% de los expedientes de contratación analizados se ha constatado documentación donde no aparecen los cargos orgánicos de los firmantes. Un 71% de las actas de mesas de contratación analizadas adolecen de la misma debilidad respecto a sus componentes.

La agencia no tiene como norma la publicación de la información acerca de la actividad contractual pública de bienes y servicios para el año siguiente cuando se estime que van a superar los límites establecidos en el art. 141 del TRLCSP. Tampoco realiza lo propio en el perfil del contratante para los modificados que exceden los límites de la contratación menor.

Las AAEE, cuya contratación está delegada en los directores de centros escolares, no son objeto de control alguno por parte de la agencia posteriormente a la adjudicación, por lo que no queda garantizada su correcta ejecución.

El control efectuado sobre la ejecución de los convenios que regulan la actividad relacionada con las EEII ha puesto de manifiesto índices de irregularidades superiores al 30%, lo que, en algunos casos, ha provocado la modificación de los importes a transferir a las asociaciones y empresas. ISE carece de competencias sobre la imposición de sanciones o de revocación de los convenios.

Al margen de lo ya apuntado con respecto a la necesidad del replanteamiento de la instrumentación actual respecto al papel de ISE en la gestión de las Escuelas Infantiles (EEII), debido al elevado índice



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

de incidencias puesto de manifiesto en la labor de control desempeñado por la agencia, se hace necesaria una revisión del contenido de la propia norma que posibilite unos mayores niveles de exigencia a los centros y doten a la CEJA y a ISE de mayores herramientas de control y sanción.

REGULARIDAD

La actividad desarrollada por ISE en materia de EEII, limitada a la gestión económica de los convenios firmados por la CEJA, la cual mantiene las competencias sobre la misma, son financiadas inadecuadamente mediante la figura de transferencias de financiación y objeto, asimismo, de una incorrecta consignación presupuestaria.

Los instrumentos jurídicos utilizados deben adecuarse a las competencias encomendadas. Si se opta por mantener el statu quo competencial, debe utilizarse instrumentos jurídicos de encargos de gestión suficientes para el desarrollo de las actividades en cuestión. En todo caso los créditos afectados deben presupuestarse como Gasto en bienes corrientes y servicios en el capítulo 2 del Presupuesto de Gastos de la Junta de Andalucía.

La construcción de infraestructuras o reforma de centros escolares de titularidad de la Junta de Andalucía y el equipamiento destinado a los mismos son financiados indebidamente a través de transferencias de financiación de capital, siendo en el fondo operaciones de intermediación que requieren de la articulación de los instrumentos jurídicos necesarios para la articulación de dicho mandato de intermediación.

Por otra parte, la construcción de infraestructuras o reforma de centros de titularidad de ayuntamientos, además de ser financiados indebidamente con transferencias de financiación de capital, deben contabilizarse presupuestariamente como una subvención en especie.

Se insta a la articulación de los correspondientes instrumentos jurídicos que articulen el mandato de la consejería a la Agencia para la construcción y reforma de infraestructuras y para la adquisición de equipamiento propiedad de la administración autonómica, así como a la correcta clasificación presupuestaria en el capítulo 6 del Presupuesto de Gastos de la Junta de Andalucía. Así mismo, se debe rectificar la consignación de los créditos destinados a las obras de los centros escolares de titularidad municipal, figurando en el art. 76 del Presupuesto de Gastos.

Durante todo el ejercicio de análisis y parte del siguiente tres directivos percibieron retribuciones indebidas en concepto de indemnización por vivienda. Aún estando prescrito el derecho de reclamación en parte de ellos, los pagos efectuados han sido reintegrados voluntariamente por dos de los directivos, no así por el tercero. El importe no reintegrado, el cual asciende a 12.744,56€, podría ser objeto de responsabilidad contable por alcance.

En la designación de un 64% del personal de plantilla con contrato de alta dirección no queda constatado que se hayan respetado los principios de mérito y capacidad ni observándose una adecuada publicidad y concurrencia, tal como se recoge en la legislación aplicable.

En la asunción de las competencias relativas al primer ciclo de educación infantil por parte de ISE se incluyeron doce trabajadores procedentes de FASS. Si bien en el ámbito laboral se produce una sucesión de empresas y una novación contractual por razón de cambio de sujeto contratante, desde la perspectiva del Derecho Administrativo y en relación con su incorporación a la plantilla de la agencia no se han respetado los principios de publicidad, concurrencia, mérito y capacidad, si bien sólo un trabajador se incorporó a la fundación con posterioridad a la LAJA.

En materia de contratación, son prácticas generalizadas de la agencia:

- La ausencia de justificación de la elección de los criterios de elección y valoración de las ofertas en los contratos publicitados.
- La aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares por los órganos directivos de ISE.
- La falta de informe de los servicios jurídicos de los contratos administrativos distintos a los de obra.

El plazo medio de ISE con respecto a las certificaciones de obra es de más de cinco meses, abonándose dentro del plazo legal sólo un 2% de los casos. Consecuencia de ello, los adjudicatarios han reclamado durante el ejercicio intereses de demora por 340 m€, lo que supone 2.070 m€ acumulado, de las que 1.050 m€ han sido consideradas firmes por las instancias judiciales.

De la muestra de la contratación menor analizada son destacables los siguientes extremos:

- Cuatro contratos menores son adjudicados de modo secuencial en tanto en cuanto se produce lo propio del contrato no menor con objeto *Servicio de apoyo técnico al área de sistemas de información*. De su análisis se han puesto de manifiesto irregularidades relacionadas con el período total contratado, justificación de su necesidad y precios consignados que aparentemente inducen a pensar que estas variables se han adecuado para posibilitar esta modalidad de contratación.
- Hasta 192 contratos menores han debido formalizarse para garantizar el transporte escolar en la provincia de Cádiz debido al recurso interpuesto por empresas concurrentes que provocó la paralización del contrato no menor por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía T(ARCJA). Similares circunstancias se producen en un expediente de servicio de intérpretes de lenguaje de signos que provocó en este caso la adjudicación de cuatro contratos menores.
- Un injustificado inicio tardío en la tramitación de un contrato no menor relacionado con el servicio de aula matinal provoca la adjudicación de 38 contratos menores que afectan a 168 centros escolares.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

La agencia sigue utilizando, en el ejercicio analizado, la fórmula del convenio con otras administraciones e instituciones privadas sin ánimo de lucro para el establecimiento de servicios complementarios de la enseñanza, cuando tanto por su objeto como por las obligaciones inherentes debieron de realizarse en el marco de la contratación pública de bienes y servicios. La consecuencia es una merma de la concurrencia y publicidad del procedimiento. No obstante, el uso del convenio se ha visto reducido durante los años anteriores al de análisis hasta su total eliminación a la fecha de los trabajos.

La mayoría de los convenios referidos se formalizan una vez iniciado el objeto del mismo y en un 8% de los casos, una vez finalizado el curso académico.

Hasta cuatro inmuebles propiedad de la CEJA o cedidos a la misma, usados por ISE para sus distintas dependencias, sin que la agencia sea la destinataria de la adscripción o cesión lo que provoca una falta de garantías jurídicas. Estos inmuebles junto con otros dos no se encuentran contabilizados en las cuentas anuales de la agencia.

Los objetivos e indicadores de los Programas de Actuación, Inversión y Financiación (PAIF) no coinciden con los asociados a los programas presupuestarios. Los horizontes temporales asociados a las inversiones son, asimismo, diferentes. Por otra parte, las fichas PAIF omiten algunos conceptos financiados tanto con transferencias de financiación de explotación como de capital.

La obligatoria instrumentalización de las operaciones de intermediación y de los convenios de EEII mediante instrumentos adecuados y suficientes de acuerdo con su naturaleza, además de afectar a su clasificación en los presupuestos de la JA, implica un reflejo en los estados contables de la agencia en consonancia a lo dispuesto en el PGCEP y distinto al actualmente llevado a cabo por la agencia.

El efecto en las cuentas anuales de la agencia como consecuencia de la adaptación a dicha propuesta para los casos de la adquisición de equipamiento escolar y de los convenios de escuelas infantiles ha provocado, según cada caso, ajustes o reclasificaciones.

Sin embargo, no ha sido posible cuantificar el efecto que tendría la citada adaptación de los estados contables en lo referente a las operaciones de intermediación relativas a la construcción y reforma de centros escolares debido a la imposibilidad de conocer la antigüedad de los saldos y de estimar los importes ejecutados de las obras pendientes de entrega a la administración titular con el actual sistema de contabilización de ISE, por lo que no se han propuesto ajustes ni reclasificaciones al respecto y se ha limitado el alcance del informe.

Los almacenes centrales de ISE incluyen 26.492 unidades de 41 artículos distintos de material escolar valorados en 482 m€ que no se incluyen en la contabilidad por haber sido adquiridos por la CEJA y no por la agencia.

La agencia ha superado el plazo legal en los pagos efectuados en el 94% de los importes abonados. Su período medio de pago ponderado es de 63 días. La subpoblación referida a las certificaciones de obra, tal como ya se ha citado, ofrece cifras aún más negativas.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

OTROS ASPECTOS

En relación con la contratación menor se concluye que:

- Como consecuencia de una muy variada casuística, ISE se ve obligada a recurrir a la contratación menor en mayor número de ocasiones de las que serían recomendables.
- En el ejercicio de la misma, aplica limitaciones más exigentes a las existentes en la legislación general.
- Los porcentajes de concentración son menores a los obtenidos del análisis de las adjudicaciones en procedimiento abierto salvo en el servicio de comedor.
- No hay relación directa entre la población de la provincia y el recurso a la contratación menor.
- Se producen concentraciones significativas en un número escaso de proveedores de servicios en determinadas provincias.

Respecto a la ejecución de los contratos no menores de obra, un 21% de los contratos adjudicados en ejercicios anteriores que continúan vigentes en 2013 ha sufrido una suspensión de la misma, lo que ha incrementado un 34% los plazos inicialmente previstos. En un 16% de casos los plazos se han visto duplicados y en seis ocasiones, quintuplicados. Asimismo, prácticamente la mitad de estos contratos vivos han visto incrementado su plazo de ejecución por prórrogas, suponiendo un incremento medio del 25% sobre los inicialmente previstos. Ambas circunstancias, suspensión y prórroga coinciden en uno de cada seis contratos anteriores a 2013 vivos en el ejercicio de análisis.

INFORMES ANTERIORES

Respecto a las conclusiones y recomendaciones incluidas en el Informe de fiscalización de ISE de la Cámara de Cuentas de Andalucía referido al ejercicio 2007, la agencia ha adoptado algún tipo de medida en el 69% de los casos con el objeto de subsanar las deficiencias detectadas e implantar las recomendaciones propuestas. De las veintitrés conclusiones y recomendaciones analizadas:

- Doce (52%) han sido implantadas totalmente por la agencia.
- Cuatro (17%) la implantación de las recomendaciones ha sido parcial, considerándose el grado de implantación de las mismas como medio.
- Siete (31%) no se han implantado.

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.