



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LOS REINTEGROS POR SUBVENCIONES EFECTUADOS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA Ejercicio 2017

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha realizado un informe de fiscalización de los reintegros por subvenciones efectuados por la Junta de Andalucía, abarcando los derechos reconocidos en el ejercicio 2017.

Se ha configurado como una fiscalización operativa o de gestión, en tanto que ha tenido como objetivo concluir sobre la actuación de los distintos órganos competentes a fin de valorar los sistemas y los procedimientos de gestión y tramitación de los reintegros de subvenciones.

Además de la fiscalización operativa, se han llevado a cabo una auditoría financiera y otra de cumplimiento en términos de seguridad razonable. Se han centrado en la obtención de evidencia suficiente, adecuada y pertinente sobre el cumplimiento en todos los aspectos significativos con el marco normativo de información financiera y con las disposiciones identificadas como marco legal.

Se han analizado los expedientes de reintegros con derechos reconocidos en 2017 desde su origen, analizando documentación relativa a la actuación administrativa inicial que motivó el desembolso de los fondos públicos que se quiere recuperar con los reintegros. Así mismo se ha analizado la gestión del cobro hasta el uno de septiembre de 2019.

El total de los derechos reconocidos por reintegros de subvenciones en 2017 fue de 152,69 M€, correspondientes a 5.981 liquidaciones. Los análisis generales de sistemas y procedimientos han abarcado la totalidad de los derechos reconocidos. Para las pruebas en detalle se ha seleccionado una muestra mediante muestreo estadístico en dos consejerías (Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y Consejería de Empleo, Empresa y Comercio) por un importe de 29,97 M€, lo que supone el 19,62% del total liquidado por reintegro de subvenciones (152,69 M€).

INFORME SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y TRAMITACIÓN DE REINTEGROS DE SUBVENCIONES

Procedimiento administrativo en relación con los reintegros de subvenciones

Son dos los procedimientos administrativos que se han seguido para exigir los reintegros:

- Procedimientos derivados de la nulidad o anulabilidad del acuerdo de concesión de la subvención: La tramitación de estos procedimientos es dilatada en el tiempo, ya que al reintegro le precede la declaración de nulidad o anulabilidad. En el 67% de los casos se produce la caducidad del procedimiento una vez transcurrido el periodo máximo de 12 meses para resolverlo. Además, el grado de recaudación en estos procedimientos es reducido. Así, a septiembre de 2019 (siete años después del inicio de los primeros expedientes de nulidad por revisión de oficio) se había declarado la nulidad en 185 casos de los 218 expedientes iniciados, con una cuantía reclamada de 86,25 M€. Se han recaudado 14,52 M€, lo que equivale a un 16,8% de lo reclamado.

- Procedimientos que tienen su origen en la concurrencia de alguna de las causas del artículo 37 LGS: Con carácter general, los distintos centros gestores se ajustan en la tramitación de estos reintegros a los hitos procedimentales previstos en la normativa. No obstante, en dos de los expedientes fiscalizados se produce la caducidad sin circunstancias que lo justifiquen.

Competencias para la gestión y recaudación de los derechos

Durante el periodo fiscalizado, las competencias para la liquidación de los derechos por reintegros han correspondido a los centros gestores. Las competencias para la recaudación de los derechos, han residido en los centros gestores (periodo voluntario) y en la ATRIAN (periodo ejecutivo). Con carácter general, los centros gestores no están especializados en gestión de los ingresos de derecho público ni en su recaudación y han carecido de una coordinación adecuada.

Desarrollos normativos en materia de seguimiento y coordinación en la gestión de los reintegros

En el ejercicio de sus competencias de seguimiento y coordinación la Secretaría General de Hacienda ha llevado a cabo durante el ámbito temporal de esta fiscalización diversas actividades para la mejora de la gestión de los ingresos.

El único desarrollo normativo en este ámbito lo constituye una Resolución de 10 de julio de 2015 sobre el seguimiento de los procedimientos judiciales en materia de ingresos no tributarios. Deben revisarse determinados aspectos de esta norma, responsabilizando directamente al propio Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía de hacer el seguimiento de los expedientes de reintegro que han sido objeto de recurso judicial y de hacer las comunicaciones oportunas.

Grado de recaudación de los derechos liquidados por reintegros de subvenciones

El importe total de los derechos liquidados en 2017 ha sido de 152,69 M€ (5.981 liquidaciones). De este importe, a 1 de abril de 2018 se había recaudado 30.220,47 miles de euros (un 19,8% del total). Tras esta recaudación inicial hasta el 1 de septiembre de 2019 se recaudaron 5.893,97 miles de euros (el 3,9% del total). Estas cifras ponen de manifiesto bajos grados de recaudación en materia de reintegro de subvenciones y, además, que el proceso de cobro ha tenido mayor incidencia en el periodo inicial de la gestión recaudatoria.

Las previsiones de ingresos por reintegros de subvenciones deben tener en cuenta la experiencia derivada de los grados de ejecución y recaudación de ejercicios anteriores y ajustarse consecuentemente.

Control por la Intervención General de la Junta de Andalucía

La gestión de los derechos liquidados por reintegros, al igual que sucede con el resto de los ingresos, no se fiscaliza con carácter previo por la IGJA. Tampoco ha habido actuaciones de control financiero específicas en materia de reintegros para el ejercicio fiscalizado y los anteriores.

De acuerdo con el art. 95 bis del TRLGHP, la IGJA emite, con periodicidad anual, informes sobre la situación de los procedimientos de reintegros propuestos en sus propios informes de control financiero de subvenciones y que tienen que iniciar las distintas consejerías. De estos informes se deducen retrasos en la adopción de los acuerdos de inicio de reintegro, cuando éstos deberían ser inmediatos, de tal forma que no se dilate el proceso de recuperación de los fondos públicos.

Efecto en la tramitación de los reintegros de las deficiencias en los procedimientos de concesión y justificación de subvenciones

Las irregularidades en los procedimientos de concesión han derivado en la necesidad de tramitar procedimientos de reintegro, bien por concurrir circunstancias determinantes de la nulidad absoluta o relativa en la concesión, bien por deficiente concreción de las obligaciones del beneficiario o un procedimiento inadecuado para conceder las ayudas.

Las deficiencias en la revisión de las justificaciones de subvenciones dificultan los posteriores procedimientos de reintegro. Se han detectado irregularidades no puestas de manifiesto en las revisiones iniciales y que ya se podían deducir al analizar la documentación justificativa o con los controles que el seguimiento de la actividad realizada conlleva. Se recomienda una mayor agilidad en los procedimientos de revisión, en aras de un inicio más temprano del procedimiento de reintegro.

La Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2019 modifica el art. 124.1 del TRLGHP, que determina que “el órgano concedente deberá efectuar la comprobación formal de la documentación justificativa de subvenciones en el plazo de seis meses a partir de su presentación”. De esta forma, hay ya una obligación legal de que no se produzcan retrasos en la comprobación de las justificaciones.

En aras de evitar la inseguridad jurídica que puede generar en los administrados desconocer si la documentación justificativa aportada está comprobada y es satisfactoria, se debe emitir un documento acreditativo de la conformidad y que éste sea enviado a los beneficiarios, con independencia de las acciones de control que a posteriori se pudieran llevar a cabo.

Debilidades de control interno

En algunos supuestos se ha iniciado el expediente de reintegro cuando ya se había devuelto el importe a la administración, debido a que los ingresos estaban contabilizados sin identificar su origen. El riesgo aumenta porque en las bases reguladoras y convocatorias no se establece claramente el procedimiento a seguir para ingresar cantidades en caso de que se produzcan devoluciones. También se han puesto de manifiesto debilidades en el seguimiento de la documentación justificativa.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Gestión de los reintegros a través del SUR

La información proporcionada por el SUR en relación con las liquidaciones analizadas presenta determinadas incoherencias, como sucede con los deudores en situación concursal, así como retrasos en la información de las liquidaciones en periodo ejecutivo.

Durante el periodo fiscalizado, no existe una adecuada integración del SUR con el sistema GIRO. De esta forma no se puede relacionar cada liquidación con el expediente de gasto original del que deriva, lo que dificulta un seguimiento centralizado de los ingresos. No obstante, a partir del 25 de enero de 2019 se pone en marcha el proceso de integración SUR-GIRO en materia de reintegros de subvenciones para los expedientes que se tramitan a partir de dicha fecha.

Otro aspecto a mejorar es la rigidez en la tramitación de las liquidaciones, de tal forma que no se puede modificar su importe con posterioridad, obligando a los gestores a nuevas propuestas de liquidación cuando el importe del reintegro se modifica a lo largo del procedimiento.

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

Opinión favorable con salvedades

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, excepto por los efectos de la limitación al alcance y los hechos descritos en el apartado de fundamento de la opinión, los conceptos 380 y 381 de la liquidación del Presupuesto de Ingresos y de la Cuenta de Rentas Públicas de 2017, en relación con los reintegros de subvenciones, expresan en todos los aspectos significativos la imagen fiel de la situación financiera y del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con el marco normativo de información financiera y presupuestaria que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

Fundamento de la opinión favorable con salvedades

Intereses de demora

Para el periodo fiscalizado el SUR no proporciona información sobre el importe correspondiente a los intereses de demora del total contabilizado en periodo voluntario, lo que supone una carencia del sistema.

El cálculo de los intereses realizado en los expedientes incluidos en la muestra fiscalizada adolece de distintas incorrecciones. En lugar de los 4,73 M€ liquidados por intereses de demora, el importe que se debería haber liquidado es de 4,16 M€. Esto supone una sobrevaloración de 0,58 M€ (un 12,22% de los intereses liquidados y un 1,93% de la totalidad de los derechos reconocidos).

Duplicidad en la liquidación de los derechos

En uno de los expedientes fiscalizados se produjo una segunda liquidación de reintegro por un importe inferior a lo inicialmente exigido, debido a la resolución de un recurso administrativo interpuesto por el deudor. La liquidación inicial no se anuló al emitir la segunda liquidación. Hay una sobrevaloración tanto de los derechos liquidados en 2017 como de los derechos pendientes de cobro por un importe de 1,55 M€. Esta sobrevaloración supone un 5,70% de la muestra fiscalizada (29,97 M€).

Fallidos por insolvencia y procedimientos de derivación de responsabilidad

En el ejercicio 2017 se han emitido 184 liquidaciones por un importe de 7,48 M€ que se encuentran en situación de insolvencia sin que se hayan dado de baja en cuentas, lo que contraviene lo establecido en el artículo 76.1 de la Ley General Tributaria. Esta sobrevaloración de los derechos reconocidos supone un 4,90% del total de los derechos reconocidos (152,69 M€).

A lo anterior hay que añadir que cuando se deriva la responsabilidad, la administración emite nuevas liquidaciones que supusieron un aumento indebido de los derechos liquidados por un importe de 0,96 M€, un 160% del importe original y el 0,63% del total liquidado en 2017 (152,69 M€).

Conciliación de la información relativa a los reintegros

La información incluida en la cuenta de rentas públicas del ejercicio 2017 no desglosa los distintos orígenes de los reintegros que se gestionan en el SUR, entre los que se encuentran los reintegros por subvenciones. Aparecen en aplicaciones genéricas.

Para poder determinar los reintegros con origen en subvenciones, ha habido que obtener los datos directamente del SUR. Pero las limitaciones de SUR para parametrizar la información han llevado a que la Secretaría General de Hacienda proporcionara los datos mediante herramientas específicas de análisis de información. No se ha podido conciliar esta información con los datos de la ejecución presupuestaria de GIRO reflejada en la Cuenta de Rentas Públicas, lo que ha supuesto una limitación al alcance de los trabajos de fiscalización. La diferencia de conciliación asciende a 12,13 M€.

Otras cuestiones que no han tenido efecto en la opinión

Reflejo contable de los reintegros en los saldos de libramientos pendientes de justificar

Los saldos de libramientos pendientes de justificar no están siempre adecuados a la realidad, ya que hay ocasiones en las que los centros gestores han dado contablemente justificadas cantidades que luego se detecta que no lo estaban en realidad.

Se insta en el informe a que en aquellos supuestos en los que se considere que una justificación era incorrecta se refleje la nueva situación en los saldos de libramientos pendientes de justificar.

Provisiones de dudoso cobro

El criterio de dotación de provisiones para los derechos reconocidos por reintegros utilizado por la IGJA al formular los estados financieros es generalista y está basado en el criterio de antigüedad en función del ejercicio de procedencia del derecho. Se aplica sólo a los derechos procedentes de ejercicios cerrados y no dota la totalidad de los derechos con más de cuatro años de antigüedad que es el plazo legalmente previsto para la prescripción. Estos criterios no tienen en cuenta los bajos grados de recaudación en materia de reintegros por subvenciones, que aparecen ya desde el ejercicio corriente ni son los más adecuados para aquellos casos en los que el deudor se encuentre incurso en un procedimiento concursal. Por todo ello, se recomienda la modificación de los criterios de dotación de provisiones de los derechos pendientes de cobro por reintegros.

INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

Opinión favorable con salvedades

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, excepto por los incumplimientos descritos en los párrafos “Fundamento de la opinión de cumplimiento con salvedades”, el procedimiento de gestión y tramitación de los reintegros de subvenciones resueltos en el ejercicio 2017 cumplen en todos los aspectos significativos con la normativa aplicable.

Fundamentos de la opinión de cumplimiento con salvedades

Información sobre los reintegros en la Base de Datos de Subvenciones de la Junta de Andalucía

Se han cruzado los datos de los reintegros incluidos en la muestra de expedientes analizada con la información de la BDSJA. Los resultados han puesto de manifiesto que ninguno de estos reintegros figura en la BDSJA y que, por tanto, la IGJA no ha remitido dicha información a la IGAE para su constancia en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Hay que tener en cuenta que a partir de la integración del sistema SUR con GIRO que se produjo el 25 de enero de 2019, esta problemática se ha corregido. Esta solución, sin embargo, solo es predicable de los reintegros cuyas resoluciones sean posteriores a dicha fecha.

Ejercicio de la potestad sancionadora

Buena parte de los supuestos que dan lugar a reintegro aparecen a su vez tipificados como infracciones en el título IV de la LGS. Sin embargo, no se ha tramitado ningún expediente sancionador en las subvenciones relacionadas con la muestra de reintegros. Fuera de la muestra analizada, los procedimientos sancionadores tramitados han sido muy escasos. La Secretaría General de Hacienda no ha llevado un seguimiento de los ingresos obtenidos por este tipo de sanciones, toda vez que no ha habido un concepto específico habilitado en el SUR a tal efecto.

Convenios de colaboración con la Confederación Empresarial del Comercio de Andalucía (CECA) y con UGT-Andalucía

El primer reintegro vino motivado porque se detectó que distintos proveedores de esta entidad abonaban bien a una fundación de la CECA o a la propia CECA una parte importante del importe de los servicios facturados. Entre estos casos, se encuentra una empresa que facturó servicios por un importe de 662.700 €. Este importe supone un 76,29% del proyecto, lo que está por encima de los límites previstos en materia de subcontratación. En la revisión de la justificación no se detectó esta circunstancia, lo que motivó el reintegro. Tampoco se detectó la inexistencia de evidencias sobre la actividad de la mencionada empresa. Además, en la documentación relativa a la justificación, no hay un documento o informe técnico que exprese y explique qué actuaciones de comprobación se llevaron a cabo con la justificación presentada y cuál fue el resultado de ésta.

El reintegro a UGT-Andalucía por un importe de 375.981,79 euros, es el segundo que se tramita para recuperar estos mismos fondos públicos, ya que con anterioridad se declaró la caducidad de otro expediente por transcurso del plazo legalmente previsto de doce meses para su tramitación, sin razones que justifiquen su caducidad. De hecho, el Secretario General de Empleo remitió a la Viceconsejería una propuesta de Resolución transcurridos menos de cuatro meses desde la adopción del acuerdo de inicio. Esta propuesta no llegó a ser aprobada, sin que conste el motivo.

Concesión de subvenciones por los Grupos de Desarrollo Pesquero

Los Grupos de Desarrollo Pesquero durante el Marco de Apoyo Comunitario 2007-2013 han sido concedentes de subvenciones a pesar de tratarse de entidades privadas de carácter asociativo. Esto entra en contradicción con el carácter administrativo que tiene el acto de concesión. Este procedimiento de gestión de las ayudas puede suponer la concurrencia de causa de nulidad o anulabilidad en las resoluciones de concesión. Además, ha supuesto dificultades en el procedimiento de recuperación de los fondos públicos cuando han concurrido irregularidades.

Falta de ejecución de aval del cumplimiento de obligaciones por parte del beneficiario

En un expediente no se solicitó la ejecución de un aval que garantizaba el cumplimiento de las obligaciones de un beneficiario por un importe de 998.322,05 euros. El gestor comunicó al Gabinete Jurídico la existencia del aval sin que consten actuaciones tendentes a su ejecución. Se debe mejorar, por tanto, el seguimiento de los avales que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios de subvenciones, ya que su ejecución permite recuperar los fondos públicos garantizados.

Algunas de las recomendaciones propuestas en este informe han sido ya adoptadas mediante la aprobación del “Decreto-ley 1/2020, de 10 de febrero, para el impulso del proceso de justificación, comprobación, adecuación de la información contable y reintegro de los libramientos con justificación posterior” (BOJA nº 30, de 13 de febrero de 2020). En particular:



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- *Se atribuye la competencia para la gestión del cobro de los reintegros en periodo voluntario a la ATRIAN, dejando de estar asignada a los órganos concedentes de las subvenciones.*
- *Se regula la devolución a iniciativa del perceptor, debiéndose dar publicidad en las convocatorias de subvenciones de los medios disponibles para que la persona beneficiaria pueda efectuar la devolución.*

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.