CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

ANÁLISIS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 44B,
CAMBIO CLIMÁTICO, PREVENCIÓN Y CALIDAD AMBIENTAL

La Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el Plan de Actuaciones para 2012 la actuación fiscalizadora "Análisis del programa presupuestario 44B, Cambio Climático, Prevención y Calidad Ambiental".

Esta actuación se enmarca dentro de una de las líneas del Plan Estratégico 2012-2017 aprobado por la Cámara de Cuentas de Andalucía, que tiene por objeto continuar y reforzar la actividad relacionada con las fiscalizaciones operativas y analizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas presupuestarios que permita evaluar la gestión de las políticas públicas desarrolladas por las administraciones públicas.

El objetivo principal de la actuación ha consistido en comprobar si se han cumplido los objetivos definidos en el programa presupuestario 44B Cambio Climático, Prevención y Calidad Ambiental, haciendo seguimiento a los indicadores presupuestarios con mayor repercusión económica.

En el ejercicio 2011 las direcciones generales responsables de la ejecución del programa 44B eran la Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano y la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental. A la fecha del trabajo de campo la ejecución del programa la lleva la Dirección General de Prevención, Calidad Ambiental y Cambio Climático. Con posterioridad, la gestión de este programa presupuestario se ha asignado a tres órganos gestores diferentes: la Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático y la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental.

Con el programa presupuestario 44B, Cambio Climático, Prevención y Calidad Ambiental, la Comunidad Autónoma pretende trasladar a toda la sociedad andaluza la necesidad de realizar un viraje hacia un desarrollo socioeconómico que sea compatible con la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la estabilización de las temperaturas, y prevenir las consecuencias negativas de los efectos del cambio climático en el clima.

Este propósito es llevado a cabo mediante la definición e implantación de las distintas políticas de mitigación, adaptación y comunicación. El programa presupuestario 44B también actúa sobre diferentes materias como son la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la evaluación y seguimiento de las emisiones de este tipo de sustancias; la vigilancia, inspección y control del medio hídrico, medio ambiente atmosférico y suelo; la coordinación de autorizaciones de prevención y control ambiental; el fomento de la implantación de sistemas e instrumentos de gestión ambiental en relación con la producción de bienes y servicios así como la gestión y control de las entidades colaboradoras, de control, verificación y certificación ambiental.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Las principales **conclusiones** que se han obtenido de esta actuación han sido las siguientes:

Respecto a las actuaciones estratégicas sobre el Cambio Climático

En el año 2002 la Junta de Andalucía adoptó un conjunto de acciones incluidas en el "Acuerdo de 3 de septiembre de 2002 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la adopción de una estrategia andaluza ante el cambio climático". Este documento se configura como la aportación de la Comunidad Autónoma al reto de la reducción de emisiones fijado por los acuerdos internacionales. En 2007 se elaboró el Plan Andaluz de Acción por el Clima, que establece tres Programas de acción: el Programa de mitigación (2007), el Programa de adaptación (2010) y el Programa de comunicación (2012).

Para alcanzar sus objetivos, el Plan Andaluz de Acción por el Clima propone ciento cuarenta medidas divididas en doce áreas de actuación. En el Plan no se establece una cuantificación monetaria de los recursos económicos destinados para llevar a cabo su ejecución.

El Plan incluye un conjunto de ciento diecinueve indicadores desglosados en cincuenta y seis Indicadores de impacto y respuesta y sesenta y tres indicadores específicos del programa de mitigación. A la Consejería con competencias en medio ambiente se le asignan catorce indicadores de los cuáles nueve se encuentran relacionados con el programa presupuestario 44B. Los indicadores presupuestarios del programa 44B tienen una denominación y definición distinta a la utilizada en el Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Respecto a los indicadores específicos del programa de mitigación se presentan agrupados en doce áreas. De éstas, corresponden a las materias incluidas en el programa presupuestario 44B, las relativas a residuos, procesos industriales, investigación, comunicación, sensibilización y formación y gobernanza. En total, en estas áreas se definen doce indicadores que al igual que los anteriores, tienen una denominación distinta a la utilizada en los documentos presupuestarios.

Por ello, la primera recomendación formulada en el Informe ha sido proponer adaptar las fichas del programa presupuestario y las memorias de cumplimiento de programa que anualmente se publican en la Cuenta General de la comunidad, a la terminología utilizada en los documentos estratégicos elaborados por la administración. De esta manera se contribuiría a efectuar una evaluación anual de los objetivos que se incluyen en los documentos estratégicos aprobados y se identificarían los recursos destinados anualmente a las actuaciones concretas.

En cuanto al seguimiento efectuado por la Consejería a las actuaciones estratégicas

Respecto al seguimiento a llevar a cabo al Plan Andaluz de Acción por el Clima, en el documento del Programa de Adaptación se establece la tipología de informes de seguimiento a emitir, su periodicidad y la asignación de los responsables de su evaluación.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

La Consejería de Medio Ambiente, con fecha de abril de 2013, elaboró una Memoria de los trabajos realizados en las áreas de mitigación, adaptación y comunicación del cambio climático referido a los años 2010 y 2011. Se ha detectado que en algunos apartados se concreta un número de actividades que difieren ligeramente de la cuantificación efectuada en los indicadores presupuestarios. De esto se concluye que si bien la Consejería lleva a cabo el seguimiento de las actuaciones que se han desarrollado, la información que se detalla no es homogénea respecto a la utilizada en los documentos presupuestarios.

Por ese motivo, se ha formulado una recomendación para que en la confección de las fichas de cumplimiento de objetivos del programa y las memorias de cumplimiento, se incluyan las actuaciones concretas que se llevan a cabo por los servicios de la Consejería y que a su vez guarden uniformidad con los detallados en los documentos de seguimiento que se elaboran.

Análisis económico de las actuaciones

Las obligaciones reconocidas de los ejercicios 2010 y 2011 del programa presupuestario 44B han ascendido a 68,5 millones de euros y 66,8 millones de euros, respectivamente. Los mayores importes se concentran en los Capítulos 6 y 7 en todas las agrupaciones, representando un **87% del total** de las obligaciones reconocidas para este programa.

Durante los ejercicios 2010 y 2011 los créditos destinados al programa se incrementaron a través de modificaciones presupuestarias en un 25 y un 9 por ciento respectivamente, pero los niveles de ejecución únicamente alcanzaron el 50 por ciento en 2010 y el 41 por ciento en 2011. En el año 2012 se registró un nivel de ejecución superior hasta alcanzar un 87 por ciento. Sin embargo, se tramitaron modificaciones presupuestarias que disminuyeron los créditos definitivos en un 30 por ciento respecto a los créditos iniciales.

Estas modificaciones presupuestarias tanto positivas como negativas no han tenido su repercusión en la cuantificación que se hace de los indicadores presupuestarios. Así, en las fichas de cumplimiento del programa no vienen reflejados ni los importes por los que se modifica el programa ni las consecuencias que pudieran tener sobre los objetivos programados.

Análisis del adecuado soporte y formulación de los indicadores

La Consejería a la hora de formular los objetivos y actividades del programa mantiene uniformidad en cuanto a la terminología y definición utilizada entre los documentos del Presupuesto y los de la Cuenta General. También son similares los objetivos que se formulan para el ejercicio 2011 respecto al ejercicio anterior.

Esta uniformidad en cuanto a la definición de objetivos y actividades refleja la consistencia entre ejercicios presupuestarios en cuanto a la definición de los objetivos y actividades incluidas en los documentos presupuestarios. Sin embargo, se han detectado determinadas debilidades que

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

contravienen las exigencias de información previstas en la memoria de cumplimiento de objetivos programados de la Cuenta General. Así, en la descripción de los objetivos no se cuantifican el grado de cumplimiento alcanzado, y en el análisis de los resultados obtenidos no se hace mención a la evolución en relación con ejercicios anteriores, ni los recursos humanos afectos a cada indicador.

En cuanto a los indicadores presupuestarios definidos, del ejercicio 2010 al ejercicio 2011 ha aumentado el número de indicadores presupuestarios de 16 a 22 y únicamente coinciden nueve de ellos.

Prácticamente la totalidad de los indicadores presupuestarios elaborados por la Consejería en relación al programa 44B, no refleja la actividad llevada a cabo por la Consejería. Se han detectado diferencias, en algunos casos, significativas, entre la información publicada y los registros de actividad de los servicios que gestionan los indicadores.

Todo esto ha llevado a la Cámara de Cuentas recomendar a la Consejería que lleve a cabo una revisión de los indicadores presupuestarios a publicar que sean coherentes con los objetivos definidos para el programa y que la información previsional y de ejecución que se publique sea coherente con la actividad real llevada a cabo por los servicios gestores de la Consejería, eliminando o redefiniendo aquellos indicadores que resulten innecesarios.

También se ha recomendado que los indicadores que se formulen guarden relación con las medidas e indicadores definidos en los documentos estratégicos aprobados por la administración, lo que permitiría un seguimiento anual de la consecución de estas medidas.

Sobre los expedientes analizados

Del resultado de la revisión de los expedientes de gastos tramitados que han sido imputados al programa presupuestario, se ha detectado lo siguiente:

a) Se han ampliado los plazos de ejecución de los trabajos encomendados por períodos de tiempo superior a los inicialmente previstos.

b) La empresa de Gestión Medioambiental (EGMASA) y con posterioridad la Agencia de Medio Ambiente y Agua acredita los trabajos que tiene encomendada por la Consejería mediante la emisión de facturas que han repercutido el impuesto sobre el valor añadido. Estas operaciones no estarían sujetas al impuesto a tenor de lo dispuesto en la jurisprudencia reciente que ha determinado que las actuaciones que se hagan desde las Consejerías a las Agencias Públicas que dependan de ellas, al ser medio propio de las mismas, no salen del ámbito de lo público y por lo tanto, no generan tributación por IVA.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

c) En cuanto a la documentación facilitada para el análisis de los expedientes, no se ha incluido en algunos casos la documentación objeto de encargo o el resumen detallado de las actuaciones realizadas.

d) Se han tramitado por la Consejería expedientes con una codificación incorrecta lo que provoca que la fiscalización llevada a cabo no haya sido la adecuada, y que la contabilidad presupuestaria indicativa de la ejecución del presupuesto no refleje la finalidad de las operaciones.

e) En la tramitación y justificación de expedientes de subvenciones, se ha detectado que no se acreditan adecuadamente las razones de interés público y social para la utilización del procedimiento de concesión directa de subvenciones y se incluyen como justificación de materiales, gastos que no tienen esa naturaleza.

En un expediente de subvención el beneficiario ha llevado a cabo la subcontratación de trabajos subvencionados sin que conste esa posibilidad en las bases reguladoras tal y como exige la Ley General de Subvenciones. Además, subcontrató la realización de la actividad subvencionada sin dejar constancia en el expediente las condiciones ofertadas ni la justificación de la selección que se llevó a cabo, incumpliendo el artículo 31.3 de la Ley General de Subvenciones.

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.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46