CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LOS LIBRAMIENTOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR FUERA DE PLAZO EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA EJERCICIO 2019

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha llevado a cabo una fiscalización de cumplimiento cuyo objetivo ha sido el de evaluar si los libramientos pendientes de justificar fuera de plazo incluidos en la Cuenta General de 2019 cumplen en todos los aspectos significativos con las disposiciones aplicables identificadas como marco legal.

Toda orden de pago realizada con cargo al presupuesto debe ir acompañada de los documentos que acreditan el motivo del pago. No obstante, hay casos en los que estos documentos no se pueden adjuntar en el momento de expedir la orden de pago, por lo que ésta recibe el nombre de orden de pago librada (o libramiento) con carácter de "a justificar", ya que la legislación establece que debe ser objeto de justificación posterior dentro de un plazo.

En el caso de las subvenciones públicas también es legalmente obligatorio que se aporten por parte de los beneficiarios o entidades colaboradoras, en el plazo establecido para ello, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención.

En consonancia con estas obligaciones legales, en el ámbito de la Junta de Andalucía se establece un sistema de seguimiento contable del cumplimiento de la obligación de justificación. Además, la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía de cada ejercicio incluye un estado demostrativo de los saldos de los libramientos pendientes de justificar que se encuentren fuera de plazo (LPJFP, en adelante).

El **alcance objetivo** de la fiscalización ha sido el de los LPJFP. También han formado parte del alcance objetivo de la fiscalización las resoluciones de prescripción aprobadas y que, por tanto, han supuesto bajas en los saldos de libramientos.

El **ámbito subjetivo y temporal** ha sido el de las consejerías y entidades instrumentales que tienen LPJFP incluidos en la Cuenta General del ejercicio 2019. Las cantidades pendientes de justificar pueden corresponder tanto al ejercicio corriente como a ejercicios anteriores. De hecho, el 55,2% de los LPJFP tienen su origen en los ejercicios 2012 y anteriores, remontándose en algunos casos a 1987.

Conforme a la Cuenta General de 2019, hay 19.335 LPJFP por un importe de 1.047,16 M€, correspondiendo 986 M€ a pagos hechos por las consejerías y 61,66 M€ a pagos realizados por las agencias administrativas y de régimen especial. En su gran mayoría se corresponden con los capítulos 4 y 7 del presupuesto.

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

Los LPJFP con destinatarios del sector privado se cifran en 494,34 M€ (el 47,21% del total de LPJFP), mientras que 552,82 M€ (el 52,79%) están pendientes de justificar por entidades pertenecientes al sector público.

INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

Opinión sobre cumplimiento de legalidad desfavorable

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, debido a la importancia de los incumplimientos descritos en los párrafos "Fundamento de la opinión de cumplimiento desfavorable", los LPJFP incluidos en la Cuenta General de 2019 no resultan conformes con la normativa aplicable.

A continuación, se resumen algunos los **fundamentos** de esta opinión:

LPJFP no incluidos en la Cuenta General de 2019

Comparando la información obtenida del sistema contable con el estado de LPJFP incluido en la Cuenta General, se observa que no se han incluido en la rendición LPJFP por un importe de 42,80 M€. Habiéndose analizado una muestra (39,25 M€, esto es, el 91,70% del total) se ha comprobado que se deberían haber incluido en la Cuenta General LPJFP por un total de 37,96 M€.

También deberían haberse incluido en el estado de LPJFP de la Cuenta General de 2019 un total de 140,09 M€ cuya fecha de vencimiento para ser justificados era el último día del ejercicio, esto es, el 31 de diciembre de 2019. Al cierre de dicho ejercicio no se incluyen en la Cuenta General de 2019 por haber sido considerados como "dentro de plazo".

La importancia relativa de considerar o no el último día del ejercicio como dentro o fuera del plazo, supone un aumento en el importe total de LPJFP de un 12,8%.

Bajas por prescripción

Durante el ejercicio 2019 se han dado de baja del sistema contable 129 LPJFP por un importe de 7,31 M€ por "prescripción" (el 92,31% de este importe se ha dado de baja en el SAE). Se ha comprobado que:

- En cuatro casos por un importe de 224.163,38 euros no se ha proporcionado información, lo que ha supuesto una limitación al alcance de la fiscalización.
- En 14 casos por un importe de 44.400,00 euros se trataba de libramientos correctamente justificados que se han contabilizado por error como bajas por prescripción.
- En un caso por un importe de 37.500 euros se ha producido el reintegro de la subvención de forma voluntaria por el beneficiario de la subvención y, sin embargo, se ha reflejado erróneamente como una baja por prescripción.

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

Las 110 bajas por prescripción restantes se han llevado a cabo en LPJFP con origen en subvenciones y lo que se ha declarado prescrito es el derecho de la administración a reconocer o liquidar el reintegro por haber transcurrido el plazo de cuatro años que la legislación establece para ello.

En 58 de estas resoluciones de prescripción se declara directamente la prescripción de las posibles responsabilidades contables en las que se hubiera podido incurrir, lo que no es procedente porque el órgano competente para ello es el Tribunal de Cuentas.

Incidencias detectadas en la muestra de LPJFP incluidos en la Cuenta General

Se ha fiscalizado una muestra de 54 LPJFP por un importe de 85,93 M€. Uno de ellos, por un importe de 215.033,08 €, no se encuentra fuera de plazo a 31 de diciembre de 2019, siendo la fecha límite de justificación en el sistema errónea.

Del resto de los LPJFP incluidos en la muestra, 43 (el 91,34% del importe total) se encuentran en situaciones que a la fecha de cierre de trabajos de campo suponen algún tipo de incumplimiento normativo o irregularidad:

A. *Libramiento pendiente de justificar sin ninguna documentación*

En el caso de un LPJFP, por importe de 574.412,55 €, no se ha proporcionado ninguna documentación contable ni justificativa durante los trabajos de campo porque no se ha podido localizar, lo que ha supuesto una limitación al alcance de la fiscalización. Este libramiento tiene más de 30 años de antigüedad (procede del ejercicio 1987). Como hecho posterior, la consejería con competencias en materia de educación ha localizado documentación relacionada con este LPJ y ha dictado resolución de prescripción del derecho a exigir reintegro por el mismo.

B. *Libramientos pendientes de justificar sin documentación justificativa*

En el 33,18% de la muestra fiscalizada (6 LPJFP, por un importe de 28,51 M€) los centros gestores no disponen de ninguna documentación justificativa, por lo que cabe considerar bien que los centros gestores no pueden localizarla, bien que los destinatarios del pago han incumplido su obligación de aportar dicha documentación. Tres de estos LPJFP tienen más de 30 años de antigüedad.

C. *Libramientos pendientes de justificar con plazo de comprobación formal vencido*

En el 57,49% de la muestra (36 LPJFP, por un importe de 49,40 M€) consta documentación justificativa (completa o no), pero ha transcurrido el plazo del que inicialmente dispone la administración para su comprobación. En estos libramientos, se está pendiente de que la administración inicie o finalice las tareas de comprobación a fin de determinar si cabe considerar justificado el libramiento o si, por el contrario, se deben iniciar procedimientos de reintegro para recuperar los fondos públicos o adoptar otras resoluciones. Las principales incidencias comprobadas han sido las siguientes:

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

- En nueve LPJFP por ayudas sociolaborales (programa 31C "Seguridad, salud y relaciones laborales") realizados a la agencia IDEA en los ejercicios 2010 y 2011 se evidencia que la documentación justificativa que consta en el expediente es insuficiente para poder darlos por justificados. Además, no queda acreditado el detalle del seguimiento y comprobación del uso de los fondos una vez transferidos a sus beneficiarios finales, incumpliéndose así las obligaciones que las órdenes de encomienda establecieron para los órganos gestores (tanto la agencia IDEA como la consejería con competencias en empleo). Finalmente, se ha evidenciado que hay una diferencia entre el total de cobros recibidos por IDEA en ejecución de la Orden de 27 de abril de 2010 (54,17 M€) y los pagos que dicha agencia ha realizado a terceros (38,53 M€) por un importe de 15,64 M€.

- En tres LPJFP por ayudas sociolaborales realizados directamente a aseguradoras, (15,52 M€) no se ha producido su justificación contable a la fecha de cierre de los trabajos de campo. El art. 10.2 del Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, establece la obligación para la Dirección General competente de realizar las tareas de control y justificación respecto tanto de los beneficiarios como de las compañías aseguradoras.

- En una encomienda de gestión a IDEA de subvenciones a corporaciones locales destinadas a financiar el mantenimiento de la red de centros de acceso a internet "Guadalinfo" quedan pendientes de justificar 6,82 M€. La documentación justificativa presentada por IDEA consistió en las transferencias realizadas a la entidad colaboradora. Esto es inadecuado, toda vez que la documentación debe acreditar la aplicación por los beneficiarios de la subvención a la finalidad de la misma, como determina el art. 30 LGS. Como hecho posterior, se ha producido la revisión total de la ejecución del proyecto**.**

- Un LPJFP por importe de 0,86 M€ se corresponde con una transferencia de asignación nominativa a IDEA cuyo plazo de justificación venció en 2010. Hasta 2016 no se producen solicitudes de documentación justificativa que se reiteran con posterioridad sin que con la documentación aportada se pueda considerar conveniente justificado el libramiento.

- En dos LPJFP se ha puesto de manifiesto que la administración ha tenido que pagar intereses de demora a los beneficiarios de subvenciones por retrasos en el abono de segundos o sucesivos pagos de subvenciones supeditados a la previa aportación de documentación justificativa. Los beneficiarios aportaron la documentación en plazo y la administración no había abonado dichos pagos por entender que previamente se tenían que llevar a cabo las tareas administrativas de comprobación, certificación y justificación. El no cumplimiento del plazo de 6 meses establecido para estas tareas supone, sin embargo, una inactividad de la administración y, en consecuencia, la obligación de abonar intereses de demora.

- Un LPJFP por importe de 1,08 M€ se pagó en 1990 a la CEA para la realización de acciones formativas y tan solo consta en su expediente como documentación justificativa una memoria de realización del programa de formación. El último requerimiento de nueva documentación es de 1993 y no fue atendido.

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

Otros asuntos y cuestiones que no afectan a la opinión

Debilidades del sistema de seguimiento contable de los libramientos pendientes de justificar

El sistema contable GIRO no distingue entre los dos grandes tipos de obligaciones sujetas a justificación posterior, como hacía el sistema contable Júpiter (libramientos a justificar y libramientos en firme con justificación diferida).

Distintas entidades del sector público han sido disueltas y liquidadas, habiendo sido objeto de cesión sus activos y pasivos al SAE. El sistema contable no ofrece información sobre quién es el nuevo obligado a justificar los LPJ realizados a dichas entidades.

La información incluida en el sistema de seguimiento contable de las obligaciones con justificación posterior de GIRO presenta algunos problemas de integridad de la información en lo que se refiere a su precisión y coherencia general de los datos y que se deben depurar.

Hay 173 registros (1,99 M€) imputados al presupuesto de 2019 para los que el pago material se ha producido en 2020. Sin embargo, tienen fecha límite de justificación en el ejercicio 2019, es decir, anterior a la fecha de pago, lo que pone de manifiesto que no ha habido una adecuada validación de los datos por parte del sistema.

También se ha comprobado que en la información contable hay determinadas incoherencias. Si bien la diferencia es de escaso importe (11.115,53 euros) y se ha conciliado, estos errores también ponen de manifiesto la insuficiencia de los controles de validación de datos que verifiquen la coherencia interna de la información cumplimentada.

En la información contable figuran como pendientes de justificar libramientos que no tienen tal naturaleza. La constancia de esta información obliga a efectuar ajustes al elaborar la información a rendir en la Cuenta General. Así, figuran documentos de capítulo 1, mientras que la Cuenta General excluye datos de LPJFP de este capítulo. Concretamente 291 documentos de LPJFP de capítulo 1, por un importe de 8,21 M€.

También se hacen ajustes al elaborar la información a rendir en la Cuenta General excluyendo los libramientos para los que no consta fecha de pago materializado, así como aquellos cuya fecha de pago materializado es posterior al cierre del ejercicio. El sistema contable no debería permitir que constaran estas incoherencias.

El NIF del destinatario del libramiento realizado no consta en 406 registros, por un importe de 4,28 M€, que se corresponden con personas físicas y jurídicas de carácter privado.

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

Procedimiento para declarar la prescripción de los derechos a exigir reintegros

La declaración de prescripción del derecho a exigir reintegro supone una baja de los saldos de LPJFP. La resolución debe venir precedida de la instrucción de un expediente con actuaciones tendentes a sustentar la declaración de prescripción. No hay una norma que establezca cuáles son los trámites a seguir.

Falta de reflejo contable de devoluciones voluntarias y reintegros

El diseño actual del módulo contable de seguimiento dificulta la disminución de los saldos de LPJFP por subvenciones en los casos en los que se producen devoluciones voluntarias por los beneficiarios y en los supuestos en los que en las tareas de comprobación se pone de manifiesto que hay que proceder al reintegro parcial y que, por tanto, el resto del libramiento se puede dar por justificado. En tres LPJFP hay resoluciones de reintegro para las que no se ha tramitado el documento contable J y, por tanto, siguen figurando como pendientes de justificación en contabilidad. En otro caso no se ha reflejado contablemente el reintegro, figurando como LPJFP a pesar de que el último cobro de dicho reintegro se produjo en el ejercicio 2018.

En una subvención se rechazó la devolución voluntaria que pretendió realizar el beneficiario con el argumento de que en la convocatoria no venía previsto el mecanismo para la devolución. Esto originó que se cargaran intereses de demora al beneficiario en el reintegro posterior.

Fechas límites de justificación incorrectas

En doce LPJFP, por un importe total de 6,61 M€ y correspondientes todos ellos a subvenciones, la fecha límite de justificación reflejada por la contabilidad es incorrecta. Esto se ha producido porque no se han reflejado contablemente de forma adecuada las resoluciones de modificación del plazo de justificación posteriores a la contabilización inicial del libramiento.

APLICACIÓN DEL PLAN DE REDUCCIÓN DE LIBRAMIENTOS PENDIENTES DE JUSTIFICAR Y DEL DECRETO-LEY 1/2020

En el informe han sido objeto de atención las dos siguientes cuestiones que han afectado al seguimiento y contabilización de los libramientos pendientes de justificar:

- 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. Su aprobación ha sido posterior a la finalización del ejercicio 2019.
- El Plan para la reducción de libramientos pendientes de justificar coordinado por la Secretaría General de Hacienda y al que alude dicho Decreto-ley. Esta línea de actuación ha tenido una serie de objetivos y actuaciones llevadas a cabo desde 2019.

Tras las medidas adoptadas, el saldo del primer trimestre de 2021 es un 31% inferior al de solo dos trimestres anteriores, y un 25% inferior respecto al importe registrado al cierre de 2019.

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

El descenso de los saldos de LPJFP es más acusado entre aquellos que tienen una antigüedad superior a cuatro años, por lo que las medidas adoptadas están permitiendo la disminución de los saldos con alta probabilidad de prescripción del derecho a exigir reintegro.

El art.2 del Decreto-Ley 1/2020 establecía una serie de medidas que tenían el 31 de diciembre de 2021 como plazo de aplicación. Entre estas medidas se encuentra la de clasificar los saldos de LPJFP en las situaciones que se prevén en el art. 1.1 de dicho Decreto-Ley. A 31 de marzo de 2021 los LPJFP que se encontraban pendientes de clasificar eran aún muy significativos, ya que este era el estado del 86,2% de los LPJFP y del 75,7% del importe total pendiente de justificar, que se concretaba en 30.047 LPJFP sin clasificar por un montante global de 702,87 M€. Por tanto, la mayoría de los documentos continuaban pendientes de ser clasificados.

RECOMENDACIONES

Sobre el sistema de seguimiento contable

Es aconsejable que el sistema contable diferencie entre pagos a justificar y pagos en firme con justificación diferida.

Establecer los controles necesarios en el proceso de grabación de los documentos de manera que la integridad de los datos sea segura y, por tanto, completa, precisa y fiable. En particular, se debe reflejar de forma exacta en todos los casos la fecha de vencimiento del libramiento.

Depurar todos los errores que en el sistema de información contable figuran en relación con LPJFP pendientes de justificar. De esta forma la rendición de información sobre LPJFP en la Cuenta general, vendría precedida del menor número posible de ajustes.

Sobre las bajas por prescripción

Desarrollar la normativa a fin de regular el procedimiento a seguir para declarar la prescripción del derecho a exigir reintegro.

Se requiere que en los supuestos en los que se produzcan reordenaciones del sector público la normativa que los regule determine la situación en la que quedan los libramientos que estén pendientes de justificación.

Sobre los LPJFP incluidos en la Cuenta General que han sido fiscalizados

Para los LPJFP incluidos en la muestra fiscalizada, se deben llevar las acciones siguientes:

- *Para veintiún LPJFP por un importe de 49,98 M€ (58,16% del importe total), requerir documentación o subsanar defectos en la ya presentada.*

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

- *En dieciocho LPJFP por un importe de 18,98 M€ (22,08% del total), si se han cumplido los objetivos de la subvención o actuación para la que se realizó el libramiento, emitir el certificado oportuno y proceder a la justificación contable, toda vez que, en principio, consta documentación justificativa suficiente.*

- *En cuatro LPJFP por un importe de 11,08 M€ se debe considerar la posibilidad de declarar la prescripción del derecho a exigir reintegro y darlos de baja del sistema contable, al haber transcurrido más de treinta años desde que venció el plazo de justificación.*

Sobre la aplicación de las medidas incluidas en el Decreto-Ley 1/2020

Debe continuarse con el proceso de disminución de los saldos de LPJFP, haciendo particular incidencia en los de antigüedad elevada y en los que haya posibilidades de que prescriban los posibles reintegros. Para ello se recomienda agilizar la aplicación de las siguientes medidas:

- *Clasificación de todos los libramientos pendientes de justificar.*
- *Requerir el cumplimiento de la obligación de justificación de los beneficiarios de libramientos.*
- *Comprobaciones por los órganos gestores de la documentación justificativa en aquellos casos en los que los beneficiarios la hayan aportado.*
- *Requerir el reintegro de aquellas cantidades que no hayan sido justificadas adecuadamente.*
- *Agilizar la tramitación de los reintegros iniciados a fin de reducir el riesgo de su caducidad.*

Deben tenerse en cuenta las distintas clases de LPJFP existentes al llevar a cabo el proceso de reducción de los saldos, no solo en los procesos de comprobación de la documentación justificativa o depuración de los libramientos ya existentes, sino también al implantar medidas preventivas y de control y comprobación. Al abordar estas tareas de forma diferenciada en función de las distintas tipologías de LPJFP (esencialmente tipos de beneficiario y distintos procedimientos en los que se efectúan los libramientos) se podrían acelerar los procedimientos de justificación, se mejoraría la revisión y depuración de los importes pendientes de justificar y se evitarían posibles prescripciones y la pérdida de ingresos por reintegros, en su caso.

La Consejería competente en materia de Hacienda debe establecer criterios homogéneos para la aplicación del régimen sancionador en materia de subvenciones, de tal forma que se incentive el cumplimiento por parte de los beneficiarios de sus obligaciones de justificación sin que haya diferencias en función del órgano gestor del que proceda el libramiento.

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