



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN Y DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LA AGENCIA DE GESTIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE ANDALUCÍA (AGAPA)

Ejercicio 2011

El presente informe de fiscalización, referido al ejercicio 2011, ha tenido como objetivos concluir sobre las fuentes de financiación y sobre la gestión de los recursos humanos en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA).

AGAPA es una Agencia de régimen especial, adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Rural. Su finalidad es la ejecución de las políticas que le sean asignadas por la Consejería de adscripción, así como la gestión de programas y acciones de fomento; de vigilancia e inspección, de prestación y gestión de servicios públicos, y de asistencia técnica en materias agraria y pesquera.

Sus estatutos se aprueban en abril de 2011 y, a partir de ese momento, se subroga en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de la Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A. (DAPSA), que queda extinguida por ese acto. El ejercicio fiscalizado ha supuesto un periodo de adaptación de las funciones realizadas como sociedad mercantil (DAPSA) a las que le corresponden como actual Agencia de régimen especial.

Entre otras consecuencias, esto ha supuesto que las cuentas anuales de AGAPA para 2011 se hayan presentado como las de una entidad mercantil. Sólo a partir del ejercicio 2012 la contabilidad de AGAPA ha pasado a conformarse de acuerdo con su naturaleza de Agencia. Otra consecuencia relevante de la transformación de DAPSA en AGAPA ha sido el proceso de integración del personal de la primera en la segunda. Tras dos sentencias, una del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Sevilla y otra del TSJA que declaraban nula la regla referida a la integración del personal, el proceso de integración se suspendió cautelarmente. Finalmente, el 11 de febrero de 2014, y coincidiendo con el periodo de alegaciones del presente informe, ha sido dictada Sentencia del Tribunal Supremo fallando que ha lugar al recurso interpuesto por la Junta de Andalucía y, por tanto, levantando dicha suspensión.

En relación con la fiscalización del área de personal y teniendo en cuenta la situación de suspensión cautelar se ha analizado por un lado, el personal que integraba la sociedad mercantil, y por otro, el personal procedente de la administración de la Junta de Andalucía que se integra en la nueva Agencia.

Las principales conclusiones del trabajo realizado y las recomendaciones que se proponen son las siguientes:

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FUENTES DE FINANCIACIÓN

La práctica totalidad de los ingresos contabilizados por la entidad proceden de sus relaciones con la Junta de Andalucía. Los ingresos procedentes de ventas y prestaciones de servicios a terceros distintos de la administración andaluza suponen el 6% de la cuenta de Pérdidas y Ganancias tanto en 2010 como en 2011.

Gestión presupuestaria

La financiación procedente del Presupuesto de la Comunidad Autónoma recibida por la Agencia/DAPSA en los años 2009 a 2011 aparece en el cuadro siguiente:

	Ejercicio 2009		Ejercicio 2010		Ejercicio 2011	
Miles de euros	Créditos	Obligación	Créditos	Obligación	Créditos	Obligación
Capítulo II. Encomiendas de Gestión	527	527	1.163	830	695	516
Capítulo IV. Trans. de Financiación Corrientes	43	43	3.179	3.179	8.857	8.857
Capítulo IV. Subvenciones Corrientes	2.833	2.833	1.352	1.352	70	70
Total Presupuesto Explotación	3.403	3.403	5.694	5.361	9.622	9.443
Capítulo VI. Encomiendas de Gestión	19.756	17.235	24.834	12.131	14.417	8.608
Capítulo VII. Transf. Financiación Capital	84.350	75.218	77.310	77.310	47.821	47.395
Capítulo VII. Transf. Nominativas y Subv de Capital	11.103	11.100	26.559	26.556	25.226	23.600
Total Presupuesto de Capital	115.209	103.553	128.703	115.997	87.464	79.603
TOTAL	118.612	106.954	134.398	121.357	97.086	89.045

Transferencias de financiación corrientes y de capital

Las transferencias de financiación corriente, tienen como destino equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias. La Agencia ha registrado estos fondos en la cuenta de resultados como ingresos de explotación del ejercicio correspondiente hasta compensar la cuantía total de gastos.

En cuanto al resto de transferencias, se ha realizado una clasificación económica de los créditos inadecuada, al consignarse como “transferencias de financiación de capital” y “transferencias de asignación nominativas de capital” lo que en realidad eran créditos destinados a financiar actividades de explotación especificadas por la Consejería. De hecho, la Consejería, mediante una Orden emitida con fecha 25 de octubre de 2006, se ha reservado la capacidad de decisión en la aplicación y destino de estos fondos de capital a actuaciones de explotación concretas y específicas, lo que, a juicio de la Cámara de Cuentas incumple la normativa presupuestaria.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

A pesar de ello, los expedientes administrativos de gasto formalizados para estas transferencias han sido fiscalizados de conformidad por parte de la intervención delegada de la Consejería.

Por otro lado, la mayor parte de estos expedientes se han formalizado incumpliendo la regulación de gastos de anualidades futuras a pesar de que incorporan compromisos de gasto de carácter plurianual.

El informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas, sobre la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, y los informes de control financiero permanente de la Intervención General de la Junta de Andalucía han venido poniendo de manifiesto las contradicciones entre los expedientes administrativos de gasto tramitados desde la Consejería y el destino real de los fondos en la empresa.

Fondos procedentes de la devolución de IVA asimilables a transferencias de financiación

Como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 6 de octubre de 2005 la Agencia Tributaria devolvió a la empresa el importe de IVA soportado y no deducido correspondiente a los ejercicios 2002 y 2003. La entidad ha aplicado las cantidades en distintos proyectos y actuaciones acordados por responsables de la Consejería de adscripción y de la empresa. Estos fondos debieron ser reintegrados a la Tesorería de la Junta de Andalucía, dado que el mayor gasto de las actuaciones realizadas en los mencionados ejercicios, como consecuencia de la no deducibilidad de las cuotas de IVA, fue financiado desde la Consejería de adscripción mediante transferencias de financiación.

Subvenciones a la actividad agraria

La subvención agraria de mayor cuantía recibida por la empresa es la correspondiente al Pago Único. Estas ayudas se conceden al agricultor, persona física o jurídica, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad y que ejerza una actividad agraria. Del análisis de los expedientes de gasto no se han detectado incidencias significativas en relación con su formalización y la consignación de los créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Encomiendas de gestión

La Agencia/DAPSA también ejecuta actuaciones por encargo de las distintas Consejerías y Agencias del Sector Público Andaluz, financiadas como "Encomiendas de Gestión" con cargo a los capítulos II y VI del Presupuesto de la Junta de Andalucía. Estas actuaciones y proyectos no presentan diferencias en relación con los financiados con transferencias de financiación de capital que justifiquen la utilización de distintos instrumentos de financiación.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Por otro lado, dada la naturaleza de los gastos financiados, al menos en un 59% de los expedientes analizados que han sido formalizados como Encomiendas de capital (capítulo VI), debieron tramitarse a través del capítulo II de gastos corrientes del presupuesto.

Financiación de actuaciones de mediación en el pago de subvenciones

AGAPA/DAPSA interviene como intermediaria en el pago de ayudas para la mejora estructural y la modernización del sector pesquero. La codificación en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de los créditos destinados a estas ayudas no refleja que son abonadas a través de una entidad instrumental del sector público.

La Agencia/DAPSA también viene actuando como intermediaria en el pago de determinadas actividades del “Programa Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía”. No se dispone de documentación jurídica del encargo, ni de expediente administrativo de gasto específico para su financiación. En cumplimiento de las instrucciones recibidas, la entidad ha venido abonando estas ayudas a los centros escolares participantes en el programa con cargo a las transferencias de financiación de capital recibidas, incumpliendo la normativa y los procedimientos establecidos.

En cumplimiento de la normativa presupuestaria, los expedientes de gasto correspondientes a transferencias de financiación y encomiendas de gestión destinados a la realización de actividades por parte de la entidad instrumental, deben formalizarse y codificarse en el Presupuesto de Gastos de la Consejería de acuerdo con la naturaleza real de gastos y actuaciones que se financian.

En relación a las funciones de intermediación en el pago de subvenciones que realiza la entidad fiscalizada, y en cumplimiento de la normativa presupuestaria, los expedientes administrativos de gasto destinados a financiar estas actuaciones deben ser codificados y formalizados desde la Consejería según la Instrucción 1/2009, de 15 de junio, de la Dirección General de Presupuestos. Además, los fondos destinados a esta actividad se deben incluir en el PAIF de la entidad colaboradora.

Contabilización y aplicación de los fondos en AGAPA/DAPSA

El tratamiento contable y fiscal que ha venido realizando la empresa de los recursos procedentes de transferencias del Presupuesto de la Comunidad Autónoma se corresponde con el previsto normativamente para los expedientes de encomienda de gestión. No obstante, los ingresos no se incluyen en el cálculo de la cifra de negocios.

La entidad contabiliza las subvenciones agrícolas por el valor estimado, contraviniendo lo establecido en la Norma de Valoración 20ª y 21ª del PGC de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, de las Agencias públicas empresariales y de las entidades asimiladas, que determina la valoración de los ingresos en función del “valor razonable del importe concedido”.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En ningún caso se realiza el reintegro a la Tesorería de la Junta de Andalucía del crédito sobrante de las transferencias de financiación de capital no aplicadas, en el ejercicio o en el inmediato siguiente, por lo que se incumple lo establecido en la normativa reguladora. Por el contrario, al final del ejercicio se ajustan los saldos pendientes de aplicar procedentes de las transferencias de financiación de explotación y de las de capital. Las de explotación se aplican en su totalidad para equilibrar la cuenta de Pérdidas y Ganancias. Las transferencias de financiación de capital no aplicadas se registran en el pasivo a corto plazo como deuda con la Administración.

Las leyes anuales del Presupuesto regulan un porcentaje máximo del 6% de costes generales y corporativos a aplicar a las distintas actuaciones encomendadas a las entidades instrumentales. La Orden de 25 de octubre de 2006, de la Consejería de Agricultura y Pesca, regula un porcentaje máximo a imputar del 7%. En el caso de la Agencia/DAPSA, el coste de estructura fija que ha sido necesario para realizar las actuaciones por la entidad instrumental, ha supuesto un 9,53% del total de costes en 2010 y un 12,96% en 2011, muy por encima en ambos ejercicios al porcentaje establecido como máximo por la legislación.

La imputación por encima del máximo legal, además de un incumplimiento, puede ser indicativa de que la estructura fija de la entidad sobrepasa las dimensiones adecuadas y razonables para desarrollar de forma eficiente las actuaciones encomendadas por la Administración.

Dada la reducida actuación en el mercado de la extinta sociedad mercantil, en opinión de la Cámara de Cuentas resulta coherente la decisión de la Administración de la Junta de Andalucía de haber creado una Agencia de Régimen Especial sometida al derecho administrativo y contabilidad presupuestaria, adaptando así su personalidad jurídica a la realidad de las actuaciones que realiza.

PERSONAL

El personal de la Agencia al cierre de 2011 ascendía a 2.904 personas, distribuidas por grupos laborales y procedencia de la forma siguiente:

PROCEDENCIA/GRUPOS	1	2	3	4	5	6	FUERA CONVENIO
DAPSA	612	365	555	65	-	-	13
FUNCIONARIOS	333	154	238	154	11	1	-
LABORALES J.A.	54	8	94	173	74	-	-
TOTAL	999	527	887	392	85	1	13

Organización y control interno

Las competencias en materia de gestión de personal y los sistemas de información, gestión y control presentan una fragmentación entre el personal procedente de la antigua DAPSA, el personal funcionario y el personal laboral proveniente de la Consejería. El reparto de las competencias en materia de personal entre los centros directivos de la Agencia y los de la Consejería, unida a la

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

indefinición de las tareas y funciones a desempeñar por el personal procedente de DAPSA, está dando lugar a disfunciones del modelo organizativo, además de situaciones de conflicto de competencias y atribuciones.

Como consecuencias de estos hechos se detectan condiciones laborales distintas en el desarrollo de funciones iguales, conflictos relacionados con la dependencia jerárquica y funcional, dispersión de las responsabilidades de archivo de expedientes, gestión de nóminas, y otras tareas relacionadas con los procedimientos administrativos de personal. La situación descrita supone además de los problemas organizativos comentados, un punto débil de control interno que afecta a la gestión eficiente y eficaz de recursos humanos en la actual Agencia.

Para la buena gestión de personal resulta necesaria la elaboración definitiva del catálogo de puestos de trabajo y la definición de las competencias, atribuciones y responsabilidades de los órganos de dirección y gestión de la Agencia en concordancia con las competencias y atribuciones conferidas a las delegaciones y direcciones provinciales de la Consejería.

Cumplimiento de legalidad

Acceso al puesto de trabajo del personal procedente de DAPSA

En los expedientes analizados correspondientes a personal directivo y de especial confianza no consta documentación que pueda acreditar que la selección se haya realizado mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Tampoco se ha podido determinar si su provisión se ha realizado atendiendo a los principios de mérito, capacidad e idoneidad.

Los seis puestos con la calificación contractual de “asesor ejecutivo” no estaban previstos en la estructura orgánica definida en los estatutos de la empresa pública, ni tampoco se recogen en los estatutos de la actual Agencia. No consta autorización ni del Consejo de Administración de DAPSA primero, ni del Consejo Rector de la Agencia, una vez constituida ésta, por la que se hayan aprobado estos puestos. Durante el trabajo de campo se ha podido comprobar que los titulares de estos puestos prestan servicio en órganos directivos de la Consejería de Agricultura y Pesca, de los que dependen funcionalmente.

En cuanto a la provisión de puestos de trabajo de personal de convenio en el ejercicio 2010, los expedientes no aportan documentación suficiente para garantizar que se hayan respetado los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. Por otro lado, en la selección del personal para proyectos de duración determinada, la empresa requiere a los candidatos experiencia en el mismo proyecto, funciones y provincia en campañas anteriores, por lo que el acceso de personal con experiencia en otras campañas o instituciones puede quedar restringido.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Retribuciones de determinado personal procedente de DAPSA

Se ha comprobado que 2 de los puestos directivos de la empresa superan el importe máximo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2011, y han percibido un total, descontando la antigüedad, de 72.305 € y 75.506 €, respectivamente. Durante la fase de alegaciones se ha tenido conocimiento del procedimiento iniciado por la Secretaría General de la Agencia conducente a la determinación de presuntas responsabilidades en la acreditación y percepción de las retribuciones correspondientes a uno de los directivos. Según informa la Agencia, el procedimiento ha culminado con el reintegro del interesado de las cantidades indebidamente percibidas.

El titular del puesto de Subdirector de Recursos Humanos en DAPSA desde el 31 de noviembre de 2008, fue cesado con fecha 25 de octubre de 2010. Con motivo de este cese devengó una indemnización legal por importe de 11.696 €. En la misma fecha del cese, se le comunicó que ocuparía un puesto de jefatura de área. No se tiene constancia de que el trabajador llegara a ejercer estas nuevas funciones asignadas en la empresa. Con fecha 31 de octubre de 2010 se produce el cese efectivo del trabajador en la entidad. El importe de la indemnización se fija en 43.210 €. Se carece de aprobación, autorización, justificación y criterios de cálculo de este importe. Los hechos descritos podrían suponer indicios de responsabilidad contable por alcance por los importes abonados sin justificar.

Dos trabajadores de la empresa con contrato de alta dirección y personal asesor de especial confianza, han percibido conceptos retributivos de “indemnización por traslado” y “nivel de vida”, respectivamente, que no le resulta de aplicación según la normativa. En el segundo de los casos, no consta en el expediente la comunicación a la Consejería de Hacienda para el abono del complemento retributivo. El abono de cantidades sin justificación, ni autorización adecuada podría suponer indicios de responsabilidad contable por alcance.

Personal procedente de la Administración de la Junta de Andalucía

De la revisión realizada no se han detectados incumplimientos de la normativa de función pública en relación con los procedimientos de acceso a los puestos de trabajo, titulación adecuada del personal para el desempeño de las funciones y procedimientos de promoción. Tampoco se han detectado incumplimientos de la normativa presupuestaria de aplicación.

Equilibrio de género

Se ha podido comprobar que si bien la empresa promueve una política de igualdad en cuanto a la selección del personal, se detectan situaciones de desequilibrio en relación con el número de mujeres que ocupan puestos de responsabilidad y participan en la toma de decisiones de la empresa. A pesar de que la distribución por sexos de la plantilla es muy equilibrada, los puestos directivos y de jefaturas de servicio son ocupados principalmente por hombres.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO	2011	2012
TOTALES	1.709	1.685
Nº total de hombres	866	847
Nº total de mujeres	843	838
Puestos de responsabilidad con retribuciones superior a 50.000 €	22	7
HOMBRES	17	7
MUJERES	5	0
DIRECTIVOS	10	7
HOMBRES	8	6
MUJERES	2	1

Eficiencia en la gestión de recursos humanos en DAPSA

Para medir la actividad de la empresa se ha considerado el volumen total de ingresos obtenidos tanto por cifra de negocio, y otros ingresos de explotación que se aplican a la realización de las actividades encomendadas a la entidad instrumental. En los dos últimos ejercicios la proporción de los gastos de personal suponen más de la mitad de los gastos de explotación. Mientras el gasto de personal por plantilla media ha ascendido ligeramente, la actividad medida en euros gestionado por persona ha descendido del ejercicio 2010 al 2011.

No obstante, las limitaciones de información para poder realizar un análisis evolutivo completo, debido a la falta de homogeneidad de la información financiera y contable, impiden concluir sobre la eficiencia en la gestión de recursos.

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.