DIRECTRICES TÉCNICAS

FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19): AYUDAS AL SECTOR CULTURAL

(OE 07/2021)

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones, para el año 2021, la realización de un informe denominado "Fiscalización de las medidas de apoyo de la Junta de Andalucía como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19): ayudas al sector cultural".

Ante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la expansión generalizada del virus denominado "COVID-19", es declarado el estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Una de las consecuencias de este estado fue el cierre al público de todos los centros dependientes de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía (en adelante JA), así como la cancelación de todas las programaciones culturales de los distintos espacios escénicos e instituciones culturales, lo cual ha supuesto un grave perjuicio a este sector económico.

Para gestionar la situación y paliar los efectos del impacto económico negativo generado, se aprobó el Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo (en adelante DL 13/2020), el cual establecía, entre otras medidas extraordinarias y urgentes, la reactivación del sector cultural. Estas medidas de apoyo se materializaron mediante las siguientes líneas de subvenciones:

Línea 1. Ayudas a la creación artística.

Incluyen las siguientes modalidades: expresión literaria, dramática, coreográfica, musical, de flamenco, de guiones cinematográficos, de artes visuales y de diseño artístico.

Esta medida tiene por finalidad dar continuidad al trabajo del colectivo de personas dedicadas a la creación artística en Andalucía.

Línea 2. Ayudas por cancelación de la programación.

Comprende las salas de teatro, danza y música, los espacios en los que se programa flamenco y las salas de exhibición cinematográfica de titularidad privada que se hayan visto obligadas a cancelar los eventos programados, cuya celebración se hubiera producido en el periodo comprendido entre el 14 de marzo y el 31 de mayo de 2020.

Su finalidad es ayudar a sostener la continuidad de estos espacios culturales, para evitar su cese definitivo, ya que sus titulares, además, de tener que soportar los gastos estructurales de sus empresas, la reanudación de su actividad se verá limitada por la restricción del aforo, y porque suponen sectores cuyas actividades no están contempladas en el Real Decreto-Ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19[1].

[1] Con base en la Disposición adicional tercera del RD 463/2020, se aprueba el Real Decreto-Ley que libera la suspensión e interrupción de los plazos y permite iniciar nuevos procedimientos de contratación, siempre y cuando toda la tramitación se realice por vía electrónica.

Línea 3. Ayudas dirigidas al sector editorial del libro.

Con el objeto de fomentar y estimular este sector, se dotan fondos para la adquisición de fondos bibliográficos con destino a las bibliotecas públicas registradas en la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía.

El DL 13/2020 asigna la gestión íntegra de las *Líneas 1 y 2* a la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales (en adelante AAIICC) y aprueba las bases reguladoras[2] de concesión de estas subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva.

Las ayudas comprendidas en la *Línea 3* no se incluyen en el alcance de esta actuación debido a que su gestión y concesión es realizada por la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, lo cual queda fuera del ámbito de fiscalización correspondiente al Departamento de Organismos y Empresas Públicas.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Objetivos de la fiscalización

Se establece como objetivo general de la fiscalización emitir una opinión, en términos de seguridad razonable, sobre si la gestión integra realizada por la AAIICC para la concesión de las subvenciones orientadas a la creación artística y a la cancelación de la programación cultural de espectáculos dirigidos al público general, cumple, en todos sus aspectos significativos, con la normativa de aplicación.

En concordancia con el objetivo general, los objetivos específicos se orientan a verificar que:

- En la concesión de las subvenciones se han respetado los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

- La preparación y las diferentes fases que componen la tramitación y ejecución de los expedientes de subvenciones que se fiscalizan, son adecuadas al marco legal de aplicación.

- Los mecanismos de control interno implantados por la Agencia garantizan un adecuado control de la actividad y han funcionado durante todo el periodo analizado.

2.2. Alcance de la fiscalización

El alcance objetivo o materia controlada de la auditoría, comprende dos líneas de subvenciones: creación artística y por cancelación de la programación cultural de espectáculos dirigidos al público general, que corresponden a actividades afectadas por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

[2] Modificadas en la disposición final séptima del Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio

El alcance subjetivo de la fiscalización se delimita en la AAIICC, como responsable de la gestión de las subvenciones que se fiscalizan.

El ámbito temporal del trabajo está referido al periodo que va desde la convocatoria, aprobada mediante Resolución de la AAIICC, de 10 de junio de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2021.

Aun cuando, el periodo de justificación de algunas ayudas supera en algunos casos el ámbito temporal al que va referido el informe, el porcentaje sobre el total de ayudas concedidas es mínimo, razón por la cual, y al objeto de no dilatar la actuación se ha delimitado la fecha de finalización al 30 de septiembre de 2021.

Al respecto, hay que señalar que la disposición adicional séptima del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, exceptúa a los procedimientos regulados para las medidas dirigidas al sector cultural, la aplicación de la suspensión de los plazos administrativos, prevista en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

2.3. Tipo de fiscalización

La presente actuación asume un compromiso de atestiguamiento con una seguridad razonable.

El compromiso de atestiguamiento se define (punto 17 de la ISSAI-100) como aquel en el que la parte responsable o fiscalizado, mide la materia/asunto en cuestión, de acuerdo con los criterios y presenta la información de la materia, sobre la cual el auditor procede a reunir una evidencia de auditoría suficiente y apropiada para contar con una base razonable que le permita formular una conclusión, la cual indica la opinión del auditor respecto a si la información de la materia controlada cumple o no los criterios aplicables.

Este trabajo se realizará conforme a los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, en concreto, la ISSAI-ES 100 “Principios fundamentales de fiscalización del sector público” y la ISSAI-ES 400 “Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento”, desarrollados, principalmente, en la guía práctica de fiscalización GPF-OCEX 4000 “Guía para las auditorias de cumplimiento”.

3. CONOCIMIENTO DEL ENTORNO DE FISCALIZACIÓN

3.1. Naturaleza y objeto

El régimen de concesión que las bases reguladoras (en adelante BBRR) para las dos líneas de subvenciones regladas, objeto de fiscalización, es el de concurrencia no competitiva.

El régimen de concurrencia no competitiva, de conformidad con lo previsto en los arts. 2.2.b) del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía y 120.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP), posibilita la concesión de subvenciones en atención a la

mera concurrencia de una determinada situación en el perceptor, sin que sea necesario establecer, en tales casos, la comparación de las solicitudes ni la prelación entre las mismas.

Los destinatarios de las subvenciones son:

- *De la Línea 1*, las personas físicas con domicilio fiscal en Andalucía a la fecha de la declaración del estado de alarma, que se dediquen a la creación artística, que incluye la expresión literaria, dramática, coreográfica, musical, de flamenco, guiones cinematográficos, artes visuales y diseño artístico.

- *De la Línea 2*, las personas físicas y jurídicas privadas con domicilio fiscal en Andalucía a la fecha de la declaración del estado de alarma, que sean titulares de la explotación de salas de teatro, danza y música, espacios de programación de flamenco, salas de exhibición cinematográfica, ubicados en Andalucía, destinados a la programación y exhibición de actos y espectáculos de carácter cultural dirigidos al público general.

La gestión de las dos líneas de subvenciones, tal y como se avanzaba en el epígrafe introductorio, le corresponde a la AAIICC, que se configura como una Agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, adscrita a la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, a través de la Secretaría General de Innovación Cultural y Museos.

Su objetivo es optimizar la gestión de los recursos públicos que la Administración de la Junta de Andalucía destina a la cultura. Para el cumplimento de su objetivo, la AAIICC ejercerá, conforme al art. 6.2 de sus Estatutos[3], las siguientes funciones, entre otras: la investigación, gestión, producción, fomento, formación y divulgación de las artes plásticas, las artes combinadas, las letras, el teatro y las artes escénicas, la música, la producción fonográfica, la danza, el folclore, el flamenco, la cinematografía y las artes audiovisuales, y el desarrollo, comercialización y ejecución de programas, promociones y actividades culturales, por sí o mediante la colaboración o cooperación con otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

El art. 7 de los Estatutos establece que para el cumplimento de sus funciones, la Agencia podrá convocar, tramitar y conceder subvenciones y ayudas, para las que ha de ejercer las potestades administrativas de inspección, comprobación, realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad para la que se hubiera concedido la subvención, así como la tramitación y resolución de los procedimientos de reintegro que, en su caso, procedan.

El DL 13/2020 establece que para la financiación de las dos líneas que se fiscalizan se destinan un total de 1.200.000€ (Línea 1) y 1.300.000€ (Línea 2), con cargo al presupuesto corriente del ejercicio 2020 de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico.

Asimismo, el art. 50.7 del DL 13/2020 prevé que estas líneas de subvenciones puedan cofinanciarse a través del Programa Operativo Fondo Europeo de Desarrollo Regional para Andalucía.

[3] Aprobados mediante Decreto 103/2011, de 19 de abril.

3.2. Marco regulatorio

A las subvenciones objeto de fiscalización, además de por lo previsto en las BBRR y resolución de convocatoria, son de aplicación las disposiciones que sobre procedimientos de concesión y gestión de subvenciones rijan para la Administración de la Junta de Andalucía.

En concreto, son las siguientes disposiciones, clasificadas por ámbito y ordenadas por orden cronológico:

Estatal:

- Ley 38/2003, 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 887/2006, 21 de julio, de aprobación del Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Autonómico:

- El Título VII del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.
- Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la JA.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020.
- Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).
- Resolución de 10 de junio de 2020, de la Dirección de la AAIICC, por la que se convocan en régimen de concurrencia no competitiva para el año 2020, las subvenciones reguladas en el Capítulo V del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, en la línea de apoyo a la creación artística y en la línea a las salas y espacios culturales por cancelación de la programación.

3.3. Estructura organizativa y de control interno

Para la tramitación de estas subvenciones, la Agencia constituyó el "Equipo de Ayudas Cultura Covid 19". El **cuadro nº 1** muestra su composición y funciones, que comprenden desde la recepción, examen y constatación de las solicitudes, las propuestas y resoluciones con el resultado a la verificación de las solicitudes (pueden originar los siguientes tramites: inadmisión, desestimación, subsanación y resolución definitiva de concesión) hasta la verificación de la justificación y elaboración del informe de cumplimiento.

PUESTO	FUNCIONALIDAD	MODALIDAD
Jefa de área de subvenciones	Convocatoria	-
Jefa de área de subvenciones	Justificación	-
Jefe de Servicio de Programas	-	-
TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES		
Jefa de Departamento	Coordinación	Coordinación
Administrativa	Línea 1	Textos Dramáticos
Administrativa	Línea 1	Textos Literarios
Administrativa	Línea 1	Textos Literarios/Dramáticos
Administrativa	Línea 1	Guiones cinematográficos
Técnico de Gestión	Línea 1	Creación coreográfica
Técnico de Gestión	Línea 1	Creación musical
Administrativa **(1)**	Línea 1	Obras visuales y proyectos de diseño artístico.
Administrativa	Línea 1	Obras visuales y proyectos de diseño artístico
Titulada Superior	Línea 2	Salas
Administrativa	Descargas y control de doc. recibida	Coordinación de la doc. recibida en las distintas plataformas y en papel
Técnico de Gestión	Descargas y control de doc. recibida	Coordinación de la doc. recibida en las distintas plataformas (w@andA y Notific@)
Titulado Superior **(1)**	Jurídico	Atención correo consultas, notificaciones, asesoramiento jurídico

Fuente: AAIICC **Cuadro nº 1**

(1) Además de las funciones de tramitación de solicitudes, se le asignan funciones relacionadas con la fase de justificación.

Para la gestión de las subvenciones, la AAIICC ha contado con las siguientes aplicaciones:

- El módulo de subvenciones de la aplicación MISTRAL. Sistema de información que recoge todas las fases de la tramitación de las subvenciones. El sistema permite integrar, de forma automática, las operaciones con la gestión contable, financiera y presupuestaria de la organización de forma automatizada, así como la gestión documental de los expedientes y la convocatoria de subvenciones.

- Ventanilla de administración electrónica de la Junta de Andalucía (VEAJA). Este sistema gestiona la presentación y subsanación de solicitudes y permite a los solicitantes/ beneficiarios interactuar con la administración a través de medios telemáticos para las acciones requeridas: subsanación, alegación, presentación de documentos.

- w@andA. Es una plataforma de tramitación que permite la instrucción electrónica de procedimientos administrativos.

- Notific@. Plataforma para canalizar automáticamente todas las notificaciones que se generan en las AAPP. Es un sistema para realizar el envío y la gestión de notificaciones telemáticas fehacientes, con generación de evidencias comprobables de la entrega por el emisor y la recepción por el destinatario.

El art.66.6 de las BBRR establece que el régimen de control de estas subvenciones será el de control financiero permanente, de conformidad con el régimen al que se encuentra sujeta la Agencia a la que corresponde su gestión.

3.4. Actividad desarrollada

A la convocatoria de las subvenciones se presentaron un total de 804 solicitudes, de las que 619 cumplían los requisitos para ser beneficiarios y 185 fueron desestimadas o inadmitidas.

El **cuadro nº 2** muestra el número de beneficiarios y los importes concedidos, clasificados en función de las modalidades que conforman cada línea de subvención.

MODALIDAD		BENEFICIARIOS		NO BENEFICIARIOS
		Nº	Importe concedido (€)	Nº
1	Textos literarios	**34**	**102.000**	**14**
2	Textos dramáticos	**55**	**165.000**	**6**
3	Creación musical y de expresiones de cante o toque flamenco	**98**	**294.000**	**55**
4	Creación coreográfica, arte en movimiento y baile flamenco	**90**	**270.000**	**21**
5	Guiones cinematográficos	**43**	**129.000**	**24**
6	Obras visuales y proyectos de diseño artístico	**241**	**723.000**	**42**
Total Línea 1		**561**	**1.683.000**	**162**
1	Salas de teatro, música, flamenco o danza	**40**	**495.000**	**15**
2	Salas de exhibición cinematográfica	**18**	**420.000**	**8**
Total Línea 2		**58**	**915.000**	**23**
TOTAL GENERAL		**619**	**2.598.000**	**185**

Fuente: Base de Datos de Subvenciones de la JA **Cuadro nº 2**

Respecto a los importes concedidos hay que señalar:

- El total, que asciende a 2.598.000€, comprende las cuantías, que determina el art. 50 "*Disponibilidades Presupuestarias*" del DL 13/2020 para la financiación de la Línea 1, por 1.200.000€, y de la Línea 2, por 1.300.000€, más 98.000€ que, conforme al apartado 5 del citado art. [4], se ha dispuesto al recibir un aumento en el crédito disponible.

- Para la *Línea 1*, la subvención consiste en una cuantía fija de 3.000€, sin distinción por modalidad.

- Respecto a la *Línea 2*, se concede cada subvención por una cuantía, a tanto alzado, de 8.000€ para salas de teatro, música, flamenco o danza, con aforo superior a 75 localidades hasta 150 localidades. Si el aforo excede de 150 localidades, la cuantía es de 15.000€. En el caso de las salas de exhibición cinematográfica, la cuantía es de 3.000€, por pantalla de cine que supere las 75 localidades, con un límite máximo de 30 pantallas por beneficiario.

[4] Art.50.5 prevé que "*eventuales aumentos sobrevenidos en el crédito disponible posibilitan una resolución complementaria de concesión que incluya solicitudes que, aun cumpliendo todos los requisitos, no hayan resultado beneficiarias por agotamiento del crédito presupuestario. No obstante, en el caso de que no se alcanzara la concesión de la cantidad máxima asignada para cada una de las líneas, las cuantías no empleadas podrán destinarse a la concesión de ayudas de la otra línea*".

3.5. Identificación del personal responsable de contacto

Se ha designado como interlocutora a la titular de la Secretaría General de la AAIICC.

4. INFORME A EMITIR

La estructura que habrá de adoptar el informe elaborado se corresponderá con lo contemplado en la GPF-OCEX 4000, incluyendo los siguientes elementos (aunque no necesariamente en el mismo orden):

1. Introducción
2. Descripción de la materia controlada
3. Alcance y limitaciones
4. Responsabilidad de los órganos de las Administración local
5. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas en relación con la auditoria de cumplimiento
6. Identificación de las normas de auditoría y el nivel de seguridad
7. Fundamentos de la opinión
8. Opinión
9. Recomendaciones
10. Tramite de Alegaciones

Esta estructura del informe podrá mostrar modificación o ampliación de acuerdo con los resultados de los trabajos.

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

5.1. Equipo de auditoría

Consejera Responsable: Manuela Serrano Reyes

Equipo de trabajo:

- 1 Auditora
- 2 Técnicos de auditoría
- 1 Administrativo

5.2. Presupuesto de tiempo

La **estimación de la distribución de horas** es la siguiente:

2021	DÍAS LABORABLES	HORAS MES (1)	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICOS (2)	HORAS ADMINISTRATIVO	TOTAL
JUNIO	5	35	35	70	-	105
JULIO	22	154	154	308	-	462
SEPTIEMBRE	23	161	161	322	-	483
OCTUBRE	20	140	120	220	-	340
NOVIEMBRE	21	147	105	60	14	347
DICIEMBRE	11	77	35	0		35
TOTAL (1)	**102**	**714**	**610**	**980**	**14**	**1772**

(1) No se computa el mes de agosto, como periodo vacacional ni se ha descontado el tiempo dedicado a otros informes y a la formación.

(2) Incluye las horas estimadas a este informe por los dos técnicos que conforman el equipo de fiscalización.

5.3. Calendario previsto

Comunicación del inicio de la actuación	23/06/2021
Designación del interlocutor de la actuación	25/06/2021
Planificación y programación	del 23/06 al 19/07
Trabajo de campo (estimación finalización)	30/09/2021
Entrega del primer borrador de informe (estimación)	21/12/2021