CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

DIRECTRICES TÉCNICAS

FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 42I "EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA"

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el plan de actuaciones para el ejercicio 2025 un informe de Fiscalización de la gestión de las ayudas del Programa Presupuestario 42I "Educación para la primera infancia".

La denominada "Educación para la primera infancia" se corresponde con el primer ciclo de la Educación Infantil, una etapa educativa de carácter voluntario que abarca desde el nacimiento hasta los tres años de edad (0-3 años). Esta etapa posee una doble dimensión: por un lado, una finalidad pedagógica orientada a favorecer el desarrollo integral y el acceso universal a la educación temprana desde los sectores socioeconómicos más desfavorecidos; por otro, una función social encaminada a facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de la ciudadanía.

Por último, destacar que la Cámara de Cuentas de Andalucía ha elaborado en los últimos años los siguientes informes relacionados con el sector de la educación:

- Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de los planes y programas para la reducción del abandono temprano educativo y para el incremento del éxito escolar (BOJA núm. 76, de 24 de abril de 2023) JA 08/2021.
- Fiscalización operativa, con enfoque evaluador, de la gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria (BOJA núm. 141, de 25 de julio de 2022) JA 04/2020.
- Fiscalización de las becas y ayudas al estudio: Programa de gratuidad de libros de texto. Auditoría del sistema de información SÉNECA. 2016 y 2017 (BOJA núm.102, 30/05/2019) JA 07/2017.
- Fiscalización del Programa Presupuestario 42E "Educación Especial" (BOJA núm. 234, 04/12/2018) JA 05/2016.

2. CONOCIMIENTO DEL ENTORNO Y LA MATERIA FISCALIZADA

2.1. Naturaleza y objeto

La actuación fiscalizada se enmarca en la estrategia de fomento de la escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil (0-3 años) financiadas a través del Programa Presupuestario 42I, denominado "Educación para la primera infancia". Es necesario precisar que este programa presupuestario no se limita exclusivamente al otorgamiento de subvenciones públicas a terceros, sino que ampara un modelo integral y dual de sostenimiento del servicio educativo.

Por un lado, financia la estructura operativa, el personal y los gastos corrientes de la red de escuelas infantiles de titularidad propia de la Junta de Andalucía, donde el estímulo a la escolarización se articula mediante la aplicación directa de bonificaciones sobre precios públicos. Por otro lado, sufraga el régimen de subvenciones y ayudas económicas destinadas a la minoración del coste familiar en los centros públicos de otras administraciones y centros privados que actúan adheridos al sistema. De este modo, el Programa 42I integra de forma conjunta el gasto público prestacional directo y la actividad subvencionadora de fomento.

El soporte normativo de las actuaciones de este programa presupuestario se articula de forma preferente sobre dos textos normativos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En primer

lugar, el Decreto 76/2025, de 5 de marzo, constituye la norma marco de ordenación institucional, al regular las condiciones de funcionamiento, los requisitos mínimos de las infraestructuras, el régimen de autorización administrativa y la ordenación pedagógica de todos los centros, tanto públicos como privados, que imparten este ciclo formativo. En segundo lugar, el Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, opera como el instrumento de regulación financiera y de fomento, al establecer las bases del Programa de Ayuda a las Familias, delimitando el régimen de adhesión de los centros y el procedimiento ordinario para la concesión de las ayudas y bonificaciones destinadas a minorar el coste del servicio. Ambas disposiciones configuran el eje normativo que legitima tanto el gasto prestacional directo de la Consejería, como la actividad subvencionadora gestionada por la Agencia Pública Andaluza de Educación (APAE).

Además de los citados decretos se destacan:

- Orden de 11 de marzo de 2025, que regula los procedimientos de admisión en Escuelas Infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y en Escuelas Infantiles y Centros de Educación Infantil adheridos.
- Acuerdo de 12 de marzo de 2025, del Consejo de Gobierno, que fija la cuantía y las bonificaciones de los precios públicos aplicables a los centros públicos regulados por el Decreto 76/2025.
- Resolución de 20 de marzo de 2025, de la Dirección General de la Agencia Pública Andaluza de Educación, que convoca ayudas en régimen de concurrencia competitiva para fomentar la escolarización de menores de 3 años en centros privados adheridos para el curso 2025-2026.

Este sistema de gestión presenta dos modalidades de intervención económica complementarias que dan cobertura a una red mixta de centros:

- Modalidad de Financiación Autonómica Directa (Precios Públicos): Aplicable en las escuelas infantiles cuya titularidad corresponde a la propia Junta de Andalucía. En este ámbito, la Administración autonómica realiza el sostenimiento directo de la infraestructura, del personal y del funcionamiento corriente, y articula su acción de fomento mediante la aplicación directa de bonificaciones y exenciones de precios públicos sobre las tarifas máximas del servicio educativo y de comedor. La Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional (CDEFP) actúa aquí como órgano gestor directo del beneficio familiar.

- Modalidad de Financiación Indirecta (Subvenciones y Ayudas a Familias en Centros Adheridos): Aplicable sobre los centros de titularidad pública local (como ayuntamientos) y centros de naturaleza privada que se encuentran integrados como entidades colaboradoras en el Programa de Ayuda a las familias para el fomento de la escolarización. En este régimen, las ayudas se instrumentan mediante un sistema de subvenciones regulado con carácter general por el Decreto-ley 1/2017, complementado adicionalmente por convocatorias específicas de concurrencia competitiva. La Administración sufraga el coste de la plaza minorando la cuota familiar y abonando posteriormente una compensación económica a los centros adheridos.

Por último, existen los centros privados no adheridos. Disponen de un régimen de funcionamiento libre respecto a tarifas, matrícula y selección de personal, siempre bajo el cumplimiento de los requisitos mínimos generales de autorización. Estos centros no serán objeto de esta fiscalización ya que no reciben fondos públicos.

Las competencias se distribuyen entre la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y la Agencia Pública Andaluza de Educación. En particular, corresponde a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional:

- La planificación estratégica del sistema.
- La determinación de los módulos económicos, precios públicos y tramos de bonificación.
- La resolución de las bonificaciones aplicables a los centros públicos.
- El impulso y supervisión general del programa, en ejercicio de las funciones de dirección y coordinación administrativa.

Corresponde a la Agencia Pública Andaluza de Educación:

- La tramitación material de los procedimientos de concesión de ayudas en centros privados adheridos.
- La comprobación automatizada y, en su caso, manual de los requisitos de los solicitantes.
- El cálculo de las cuantías subvencionables y de las compensaciones económicas a los centros.
- La emisión de las resoluciones de concesión, tanto en el régimen ordinario del Decreto-ley 1/2017 como en las convocatorias específicas en régimen de concurrencia competitiva.
- La gestión de los pagos, a través de la aplicación contable correspondiente.

2.2. Marco legal y regulatorio

El ejercicio 2025 está marcado por la entrada en vigor del Decreto 76/2025 y por la Orden de 11 de marzo de 2025, comentados anteriormente.

El marco regulatorio aplicable al ejercicio 2025 introduce novedades sustanciales orientadas a redefinir el modelo de fomento de la escolarización temprana avanzando hacia la gratuidad del ciclo de cero a tres años en Andalucía. La principal innovación incorporada por el Decreto 76/2025, de 5 de marzo, consiste en la implantación de la gratuidad universal del servicio de atención socioeducativa, aula matinal y aula de tarde para el alumnado de dos años (2 años) a partir del curso académico 2025/2026, fijando además una senda de implantación progresiva para extender este beneficio a los tramos de uno y cero años en los ejercicios sucesivos. Esta disposición actualiza de forma integral las condiciones de funcionamiento, los requisitos técnicos de las instalaciones, los ratios de alumnado por aula y el régimen de autorizaciones de los centros, a la vez que preserva el sistema de bonificaciones aplicable sobre el precio del servicio complementario de comedor escolar.

En directa conexión procedimental, la Orden de 11 de marzo de 2025 homogeneiza las reglas de gestión de la escolarización al regular de forma unificada los procesos de admisión y matriculación para las escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y para los centros públicos locales o privados adheridos. Esta orden concreta la delimitación de las áreas de influencia, los requisitos de acceso y la baremación objetiva de los criterios de selección,

asegurando que las familias concurran en régimen de igualdad de oportunidades y dotando de una mayor seguridad jurídica y transparencia al conjunto del procedimiento.

El marco jurídico aplicable a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de la Agencia Pública Andaluza de Educación es amplio, muy diverso y contempla normativa tanto internacional, como estatal y autonómica. La relación normativa se expone en el Anexo 2. Se ha ordenado por orden jerárquico y cronológico de las disposiciones.

2.3. Sistema de centros y gestión

Los centros de la Junta de Andalucía y los adheridos (tanto privados como públicos) comparten básicamente el mismo régimen de organización, funcionamiento, servicios y el mismo procedimiento de admisión de alumnos. Esto posibilita que las familias concurran en igualdad de oportunidades independientemente de si eligen una escuela pública de la Junta o un centro adherido, ya sea privado o municipal. Los centros privados no adheridos tienen plena autonomía para regular sus propios procesos de admisión de alumnos y régimen interno.

A fecha 31 de diciembre de 2025 el número total de centros asciende a 2.189, distribuidos de la siguiente forma:

- 169 escuelas infantiles públicas titularidad de la Junta.
- 548 escuelas infantiles públicas de titularidad municipal.
- 1.472 centros privados adheridos.

El procedimiento de admisión y solicitud de ayudas se rige por la Orden de 11 de marzo de 2025, que regula la presentación de solicitudes, siendo las mismas de forma electrónica o en la escuela infantil de titularidad de la Junta de Andalucía o en el centro adherido.

La verificación de los requisitos se realiza conforme al Decreto-ley 1/2017 y a la Orden de 11 de marzo de 2025. El cálculo se realiza conforme al Decreto-ley 1/2017 y el Acuerdo de 12 de marzo de 2025.

<u>Centros públicos titularidad de la Junta (bonificación del precio público)</u>

El Acuerdo de 12 de marzo de 2025 fija:

- La cuantía del precio público del servicio educativo, servicio de comedor, aula matinal y de tarde.
- Los porcentajes y tramos de bonificación aplicables.
- La Consejería aplica estos tramos y determina la cuota final que la familia debe abonar al centro público.

<u>Centros adheridos (régimen ordinario)</u>

- La Agencia calcula la cuota minorada que la familia debe pagar.
- Determina la compensación económica que la Administración abonará al centro.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- El cálculo se realiza aplicando los módulos y tramos establecidos por la Consejería en desarrollo del Decreto-ley 1/2017.

Con respecto a la resolución y notificación:

- En centros adheridos, la resolución de concesión la dicta la Agencia, tanto en el régimen ordinario del Decreto-ley 1/2017 como en la convocatoria de concurrencia competitiva de la Resolución de 20 de marzo de 2025. Durante un curso escolar hay diferentes procedimientos (ordinario en mayo con la matrícula inicial y extraordinarios) para la solicitar las plazas en los centros, por tanto, cada procedimiento genera una resolución. En el Decreto-ley 1/2017 se establecen las bases del régimen ordinario aplicable al proceso general de escolarización y matrícula inicial, reconociendo la ayuda de manera directa a los beneficiarios. La Resolución de 20 de marzo de 2025 articula la convocatoria anual regulando los plazos sucesivos de acceso (fuera de periodo ordinario) a lo largo del curso.
- En centros públicos titularidad de la Junta, la Consejería es el órgano concedente y dicta las resoluciones de bonificación del precio público.

El proceso de las ayudas se inicia con la presentación de la solicitud por parte de uno de los tutores del menor beneficiario. Esta puede realizarse de dos formas: de manera telemática a través de la oficina virtual de la Junta de Andalucía (Orion), o de forma presencial en el propio centro formativo o educativo. Independientemente de la vía de entrada, los datos de la solicitud se integran en la aplicación SÉNECA, que actúa como el tramitador central y el motor de gestión de todo el procedimiento de la subvención. En ambas opciones, telemática o presencial, la entidad colaboradora (Centro o Escuela de educación infantil) debe validar la solicitud presentada telemáticamente o bien grabar todos los datos que figuren en la misma en SÉNECA. Algunos datos se cotejan con la documentación que debe ser aportada por la familia (por ejemplo, libro de familia, certificado de empadronamiento colectivo…)

Una vez que la solicitud está registrada en SÉNECA por parte de la entidad colaboradora, esta aplicación realiza una serie de cruces con distintos organismos, principalmente con la Agencia Tributaria, para conocer los datos económicos de los miembros de la unidad familiar en el año ejercicio de referencia. Según el procedimiento de selección de ayuda en el que se participe por parte de la familia, se validan los datos y gestiona el expediente. Igualmente, la plataforma Séneca sirve de repositorio de los documentos aportados por la familia junto con la solicitud (libro de familia, sentencias de guarda y custodia, informes sociales de grave riesgo social…). En este punto, las aplicaciones actúan de la siguiente manera:

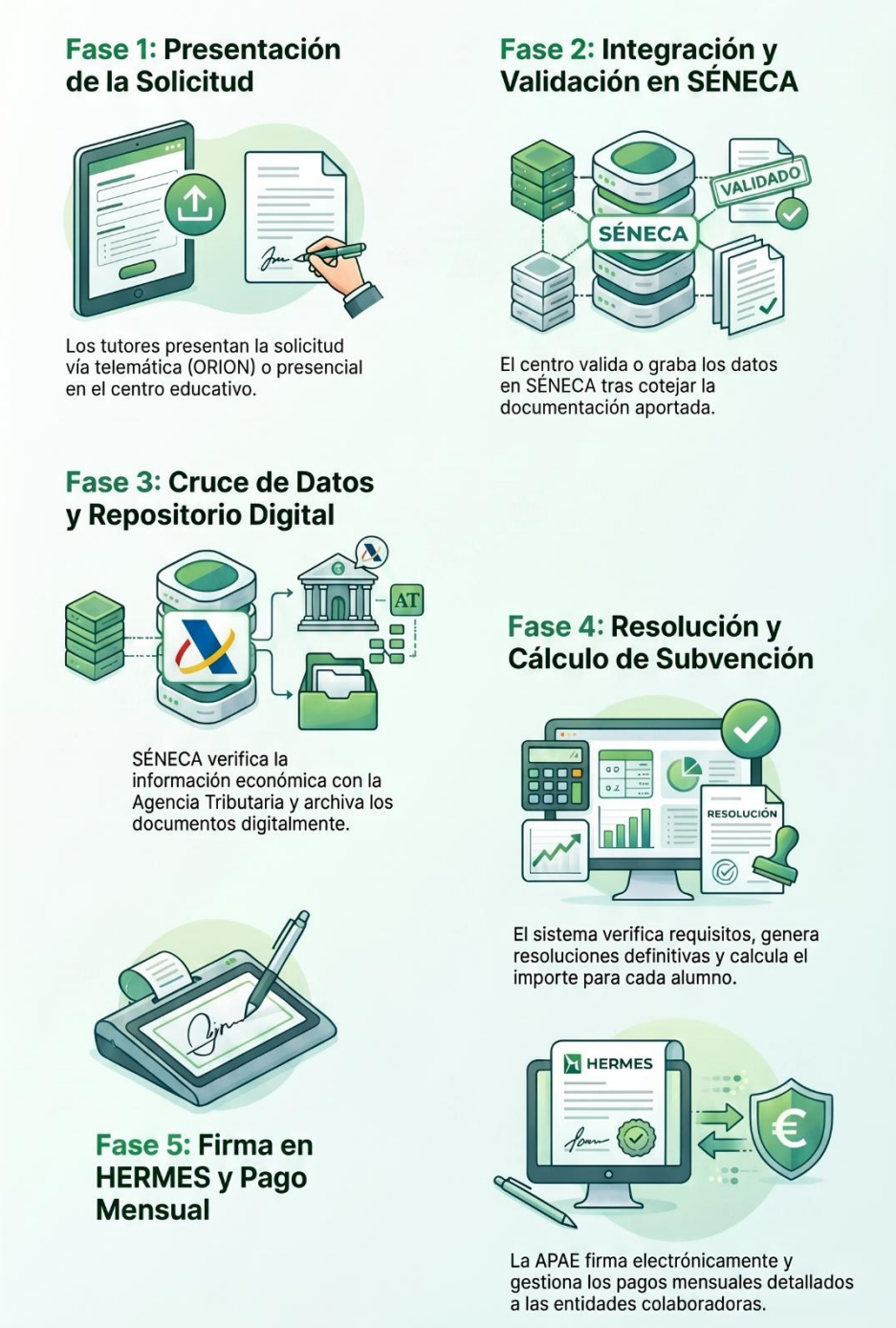
- SÉNECA: La entidad colaboradora, como se ha indicado con anterioridad, verifica el cumplimiento de los requisitos. Si el expediente está completo, continúa su curso; si falta documentación o no se cumplen los requisitos, solicita aclaración a la familia para la aportación documental necesaria. A través de esta plataforma, se generan las resoluciones provisionales y definitivas de ayudas de todos los procedimientos de selección, calculando el porcentaje de subvención que le corresponde a cada menor. Si los requisitos no se cumplen para ser beneficiario de ayuda, se determinará el desistimiento de la ayuda solicitada.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- HERMES: Toda resolución o requerimiento generado en SÉNECA se envía a HERMES (el sistema corporativo encargado de la firma electrónica por parte de APAE). Los controles realizados por parte de la APAE se incluyen en esta aplicación, así como todo el control documental de los expedientes seleccionados para verificar la correcta grabación en Séneca (por parte de la entidad colaboradora) de determinados colectivos de solicitudes de ayuda. En HERMES igualmente, se preparan las remesas de pago para enviar a las entidades colaboradoras mensualmente, con la información que previamente se ha cargado de Séneca de las liquidaciones validadas por los Centros. Además, en ese sistema se almacena la fecha de remesa de pago y pago contabilizado por Centro, con el desglose del importe abonado por el alumno, con indicación del NIF del tutor beneficiario.

La actividad que se realiza durante la tramitación de estas ayudas se muestra en la Figura nº1.

DIRECTRICES TÉCNICAS



Fuente: Elaboración propia con la utilización Notebook LLM Figura nº1

2.4. Actividad desarrollada en el ejercicio

En el cuadro nº1, se reflejan según los datos de la memoria del presupuesto del programa 42I de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, las obligaciones reconocidas del ejercicio 2024, y los datos del ejercicio 2025 que han sido suministrados por la propia Consejería (aún no se dispone de la Cuenta General del ejercicio 2025):

	2024	2025
Capítulo	**Obligaciones Reconocidas (€)**	**Obligaciones Reconocidas (€)**
Cap 1. Gastos de Personal	116.251.659,34	121.619.455,00
Cap 2. Gastos Corrientes	8.684.948,95	10.504.421,20
Cap.3 Gastos financieros	7.319,33	5.125,71
Cap 6. Inversiones Reales	987.202,88	6.512.664,46
Cap 7. Transferencias de Capital	361.769,31	916.429,51
Cap 8 Activos Financieros	92.570,01	98.150,27
Total Programa	**126.385.469,82**	**139.656.246,15**

Fuente: Datos suministrados por la CDEFP y la Cuenta General Cuadro nº1

Según datos de la memoria del presupuesto del programa 42I de la Agencia Pública Andaluza de Educación, las obligaciones reconocidas del ejercicio 2024 y los suministrados por la APAE para el ejercicio 2025 se reflejan en el cuadro nº2:

	2024	2025
Capítulo	**Obligaciones Reconocidas (€)**	**Obligaciones Reconocidas (€)**
Cap 2. Gastos Corrientes	2.752.352,36	3.144.215,44
Cap 4. Transferencias Corrientes	240.109.904,68	250.846.562,02
Total Programa	**242.862.257,04**	**253.990.777,46**

Fuente: Datos suministrados por APAE y la Cuenta General Cuadro nº2

El examen agregado de los datos presupuestarios corrobora que el Programa 42I sustenta el coste total de la política pública de escolarización temprana a través de dos vías de impacto financiero diferenciadas:

- Gasto Estructural Directo (Sostenimiento del Servicio Propio), reflejado principalmente en los Capítulos 1 y 2 de la Consejería (que superan los 132 millones de euros en 2025). Estos fondos se destinan al abono del personal docente y laboral, así como a los gastos de funcionamiento de las escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía. Las bonificaciones en estos centros se aplican como menores ingresos sobre los precios públicos devengados.

- Gasto de Fomento Indirecto (Transferencias Corrientes), concentrado principalmente en el Capítulo 4 de la APAE, el cual representa la partida más voluminosa del programa, alcanzando los 250.846.562,02 euros en el ejercicio 2025. Este capítulo sufraga el

sistema de subvenciones destinado a financiar las plazas de los centros públicos locales y centros privados adheridos, concretamente el concepto 480.

Como hito operativo central de este marco presupuestario, e integradas plenamente en el Programa 42I, se incluyen las ayudas a las familias para el fomento de la escolarización correspondientes al curso escolar 2025/2026. Al cierre del ejercicio, a 31 de diciembre de 2025, el importe total formalmente concedido, según las resoluciones dictadas, ascendió a 253,9 millones de euros, logrando la cobertura y el acceso al sistema de un total de 86.450 alumnos. Las convocatorias y resoluciones de las ayudas del curso escolar 2025/2026 afectan a los dos ejercicios, por tanto, la contabilización de resoluciones dictadas por importe de 253,9 M€ se reparte entre los ejercicios 2025 y 2026.

Según datos del gestor, en el curso 2025/2026 a 31 de diciembre de 2025, los alumnos que han sido objeto del programa de ayudas y familias ascienden a 86.450, y los alumnos matriculados y bonificados en centros de educación infantil titularidad de la Junta de Andalucía asciende a 9.679.

La evolución del alumnado matriculado en el primer ciclo de Educación Infantil se refleja en el cuadro nº3[1]:

Alumnos matriculados			
Centros	**2024/2025**	**2023/2024**	**2022/2023**
Públicos no adheridos	11.224	11.136	11.126
Públicos y privados adheridos	94.624	95.491	94.495
Total	**105.848**	**106.627**	**105.621**

Fuente: Datos suministrados por la CDEFP Cuadro nº3

La gestión, el reconocimiento del derecho y la tramitación de este volumen de recursos se ejerce de forma compartida. Corresponde a la Dirección General de Planificación, Centros y Enseñanza Concertada de la Consejería la ordenación estratégica de los módulos y los precios, mientras que la APAE asume la competencia exclusiva de gestión, tramitación material y resolución de las ayudas correspondientes a la red de centros adheridos.

Por otro lado, en el cuadro nº4 se detallan los indicadores para este programa, con los datos previstos para 2025:

[1] A la fecha de elaboración de las Directrices Técnicas no se disponen datos de las estadísticas del curso 2025/2026.

AGENCIA PÚBLICA ANDALUZA DE EDUCACIÓN	Cuantía prevista 2025
Alumnado atendido con cambio de residencia originado por actos de violencia de género	100
Alumnado de primer ciclo educación infantil en centros públicos o de convenio	108.514
Ayudas al fomento de la escolarización (0-3 años) tramitadas	94.850
Ayudas concedidas a familias monoparentales para la escolarización en el primer ciclo de educación infantil	3.300
Centros escolares nuevos construidos, adaptados o ampliados (infantil y primaria)	14
Entidades Colaboradoras en la gestión de ayudas de primer ciclo de educación infantil	2.009
Escuelas de titularidad pública de la Junta de Andalucía con refuerzo en su horario de servicios	165
Solicitudes de ayuda a la escolarización del primer ciclo de educación infantil respecto al total presentadas	100
CONSEJERÍA DE DESARROLLO EDUCATIVO Y FORMACIÓN PROFESIONAL	
Alumnado de centros financiados con fondos públicos participante en las actividades de los planes de Igualdad	1.459.164
Alumnado de primer ciclo de educación infantil en centros públicos titularidad de la Junta de Andalucía	10.408
Centros de educación infantil 0-3 que cumplimentan el informe de valoración de plan de igualdad	144
Centros de educación infantil 0-3 con proyectos de prevención de la violencia de género	45
Centros de infantiles dependientes de la Junta de Andalucía que incluyen en el plan de centros actuaciones coeducativas	100
Centros financiados con fondos públicos que cumplimentan el Informe de Valoración del Plan de Igualdad	3.716
Centros plan de apertura	2.323
Centros públicos titularidad de la Junta de Andalucía con plazas de primer ciclo de infantil	170

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de presupuesto 2025 Cuadro nº4

2.5. Estructura organizativa y de control interno

El artículo 98 de la Ley 9/2007, de 22 octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, establece que los órganos superiores y directivos impulsarán y dirigirán la actividad administrativa mediante circulares, instrucciones y órdenes de servicio. Por su parte como establece el artículo 7 del Decreto 164/2024 de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, le corresponden a la persona titular de la Dirección General de Planificación, Centros y Enseñanza Concertada las funciones que determina el artículo 30 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

En particular el artículo 30.2.c) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, establece que a las personas titulares de las Direcciones Generales les corresponde impulsar, coordinar y supervisar el buen funcionamiento de los órganos y unidades administrativas de la Dirección General, así como del personal integrado en ellas.

Según el artículo 7 del Decreto 164/2024, le corresponden a la persona titular de la Dirección General de Planificación, Centros y Enseñanza Concertada, entre otras, las atribuciones siguientes:

a) La planificación de los centros docentes cuya titularidad corresponda a la Administración de la Junta de Andalucía y de las enseñanzas que se imparten en los mismos.

b) La realización de estudios y la planificación de las previsiones de los recursos materiales correspondientes al desarrollo del sistema educativo.
c) La programación anual de recursos humanos docentes y no docentes en los niveles de enseñanza no universitaria, en coordinación con la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos.
d) Las funciones que, en relación con los centros concertados, atribuye la legislación vigente a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, incluida la gestión y tramitación del pago delegado de la nómina del personal docente en dichos centros y la elaboración de las instrucciones conducentes a su confección.
e) La escolarización del alumnado del primer ciclo de educación infantil y la propuesta de normas para ello, la planificación de la oferta educativa del primer ciclo de educación infantil, la propuesta de elaboración de las normas sobre organización y funcionamiento de los centros que imparten estas enseñanzas, así como la coordinación y seguimiento de las mismas y la relación de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional con las organizaciones patronales y sindicales representativas del sector.

Y respecto a la Agencia Pública Andaluza de Educación, el artículo añade en su apartado 3, que a través de la Dirección General de Planificación, Centros y Enseñanza Concertada queda adscrita funcionalmente a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional la Agencia Pública Andaluza de Educación, sin perjuicio de su adscripción orgánica.

En el Anexo 1 se detallan los organigramas de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de la Agencia Pública Andaluza de Educación.

Con respecto al control interno, el establecido actualmente es el control financiero permanente sobre los gastos de la APAE (según el artículo 93.1.b del Texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública) y fiscalización previa sobre los gastos de la Consejería (según el artículo 87.1 del Texto refundido), realizado por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y ALCANCE

3.1. Tipo de fiscalización y objetivos

La actuación fiscalizadora propuesta es una auditoría operativa. Esta fiscalización consiste en la revisión independiente, objetiva y fiable, que tiene por objeto verificar si la gestión de las ayudas del Programa Presupuestario 42I "Educación para la primera infancia" cumple con los principios de eficacia, eficiencia y economía, con la finalidad de, una vez concretadas las posibles deficiencias, recomendar las oportunas propuestas de mejora.

Este trabajo se desarrollará de conformidad con los Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa (ISSAIS-ES 300), las Guías Prácticas de Fiscalización de los Órganos de Control Externo (GPF-OCEX-3000 Norma para la auditoría operativa; GPF-OCEX-3910 Conceptos fundamentales de auditoría operativa y GPF-OCEX-3920 El proceso de auditoría operativa), así como las guías elaboradas por la Cámara de Cuentas de Andalucía. Asimismo, se tendrán en consideración las Normas Internacionales de Auditoría adaptadas al Sector Público Español (NIA-ES-SP) en aquellos casos que resulten de aplicación, junto con, entre otros, el Manual de Fiscalización Operativa o

de Gestión del Tribunal de Cuentas y el Manual de Auditoría de Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo.

El punto 32 de la GPF-OCEX-3000 establece que el auditor deberá comunicar, de una forma transparente, certeza o seguridad sobre el resultado de la auditoría respecto a los criterios correspondientes. Según el punto 33, seguridad significa que los usuarios pueden confiar en los hallazgos, conclusiones y recomendaciones indicados en el informe, ya que el auditor les proporciona un nivel de seguridad o certeza al explicar, de una forma equilibrada y razonable, cómo se llegó a los hallazgos, criterios y conclusiones, y por qué los hallazgos derivaron de las conclusiones señaladas. En esta auditoría, la seguridad será razonable en tanto que la metodología en relación con los objetivos propuestos permitirá obtener evidencia suficiente y adecuada para la emisión de conclusiones válidas y confiables.

El **tipo de compromiso** adquirido con esta actuación es de elaboración de informe directo, que tal como establece el punto 29 de la ISSAI 100 "Principios fundamentales de auditoría del sector público", se define como aquel compromiso en el que el auditor es quien mide o evalúa la materia/asunto en cuestión de acuerdo con los criterios. El auditor selecciona la materia/asunto y los criterios, tomando en consideración el riesgo y la importancia relativa. El resultado de la medición del asunto en cuestión, con base en los criterios, se presenta en el informe de auditoría en forma de hallazgos, conclusiones, recomendaciones o un dictamen. La auditoría también puede proporcionar nueva información, análisis o una mejor comprensión del asunto.

Por otro lado, el **enfoque de fiscalización** que se pretende abordar, según prevé el apartado 23 de la ISSAI-ES 300 y los párrafos 40 a 44 de la GPF-OCEX-3000 y 50 a 54 de la GPF-OCEX-3910, se combinarán dos de los enfoques establecidos en la ISSAI-ES 300, el enfoque orientado al sistema y el orientado a resultados[2]:

- Orientado al sistema. Se examinará el adecuado funcionamiento de los sistemas y procedimientos de gestión.
- Orientado a resultados. Mediante este enfoque se evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas y servicios se realizan como se esperaba.

El **objetivo general de esta fiscalización** consiste en concluir sobre si en la gestión de las ayudas del Programa Presupuestario 42I "Educación para la primera infancia" se aplican los principios de eficacia, eficiencia y economía, con la finalidad de, una vez concretadas las posibles deficiencias, recomendar las oportunas propuestas de mejora.

Este objetivo se concreta en los siguientes **objetivos específicos**, formulados como preguntas de auditoría, las cuales a su vez se desarrollan en subpreguntas:

- Objetivo 1. ¿Se han establecido normas y procedimientos para promover una gestión eficaz y eficiente de las ayudas del programa presupuestario 42I?

[2] En la página 87 del Manual de Auditoría de desempeño del IDI (Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI), y en la página 25 del Manual del Tribunal de Cuentas también se detallan estos enfoques, en los que se integra la valoración del control interno.

- Objetivo 2. ¿En qué medida la gestión de las ayudas del programa 42I se ha ajustado a los principios de eficacia, eficiencia y economía optimizando los recursos públicos empleados?
- Objetivo 3. ¿En qué medida los sistemas de información han sido eficaces y eficientes para tramitar el procedimiento del programa presupuestario 42I?

3.2. Alcance

Alcance objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización será la gestión de las ayudas del programa presupuestario 42I.

La delimitación del alcance de esta auditoría operativa para centrarse de forma exclusiva en las ayudas a la educación infantil, excluyendo el régimen de bonificaciones de precios públicos, responde a una triple justificación basada en la representatividad de la red de centros, el volumen de la población escolar atendida y el peso financiero del programa:

- En cuanto a los centros: El modelo de ayudas sostiene a la inmensa mayoría de la red con 2.020 centros adheridos (548 de titularidad municipal y 1.472 privados), frente a las 169 escuelas de titularidad propia de la Junta de Andalucía donde se aplican de forma directa las bonificaciones, lo que supone el 92% de los centros.

- En cuanto al alumnado: Este desequilibrio se refleja en el volumen de beneficiarios, dando cobertura a 86.450 alumnos a través del programa de ayudas frente a los 9.679 alumnos matriculados en la red directa, lo que supone el 90% de alumnado.

- En cuanto al impacto presupuestario: El grueso del gasto público del Programa 42I se canaliza mediante esta actividad subvencionadora de fomento indirecto, concentrada en el Capítulo 4 de la APAE con una partida de 250.846.562,02 euros para el ejercicio 2025.

Alcance subjetivo

Desde el punto de vista subjetivo, será objeto de fiscalización la actuación realizada por aquellos órganos, unidades y departamentos de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de la Agencia Pública Andaluza de Educación (APAE) que tengan asignado el ejercicio de atribuciones y competencias en materia de gestión del programa 42I.

Por último, en el art.115 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, establece que son órganos competentes para conceder subvenciones, previa consignación presupuestaria para este fin, las personas titulares de las Consejerías y de la presidencia o dirección de sus agencias, en sus respectivos ámbitos.

Alcance temporal

El alcance temporal será el ejercicio 2025. Se van a analizar las ayudas relativas al curso 2025/2026 con las convocatorias incluidas hasta el 31 de diciembre de 2025. No obstante, se aplicarán los procedimientos de auditoría y comprobaciones sobre ejercicios anteriores y/o posteriores si resultan necesarios para una mejor consecución de los objetivos de esta actuación.

4. INFORME A EMITIR

La estructura del informe a emitir se atiene a lo previsto en la "Guía sobre la estructura y contenido de los informes de fiscalización operativa" de la Cámara de Cuentas de Andalucía. El índice es el siguiente:

1. Introducción.
2. Objetivos y Alcance.
3. Responsabilidad del órgano de gestión en relación con la fiscalización operativa.
4. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas en relación con la fiscalización operativa.
5. Conclusiones por objetivo de auditoría.
6. Recomendaciones.
7. Apéndices (incluye el enfoque metodológico).
8. Anexos.
9. Trámite de alegaciones.

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

Componen el equipo de trabajo los siguientes miembros:

- Consejera responsable de la actuación: Sandra Garrido Fernández.
- Coordinador.
- Auditora y Responsable técnico.
- Dos Técnico de Auditoría.
- Administrativo.

Se establece el calendario indicado en el Cuadro nº 5.

DIRECTRICES TÉCNICAS

	Fechas
Documento de Inicio de Actuaciones[3] -Remisión -Designación interlocutores	 17/12/2025 13/02/2026
Inicio de la planificación	enero 2026
Inicio de los trabajos de campo	febrero 2026
Finalización de la planificación (DT)	junio de 2026
Finalización de los trabajos de campo	septiembre/octubre de 2026
Elaboración del borrador del Informe	octubre/noviembre de 2026
Entrega a la Consejera	noviembre/diciembre de 2026

Cuadro nº 5

La estimación de la distribución de horas que se corresponde con este calendario de trabajo se muestra en el cuadro nº6.

MES	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICOS	TOTAL HORAS
Diciembre	2	14	14	28	42
Enero	20	140	70	140	210
Febrero	20	140	70	140	210
Marzo	22	154	77	308	385
Abril	18	126	126	252	378
Mayo	20	140	140	280	420
Junio	21	147	147	200	347
Julio	23	127	72	100	172
Agosto	21	116	58	58	116
Septiembre	22	154	154	154	308
Octubre	22	154	77	31	108
Noviembre	21	147	50	20	70
Diciembre	8	56	12	3	15
TOTAL	**240**	**1.615**	**1.067**	**1.714**	**2.781**

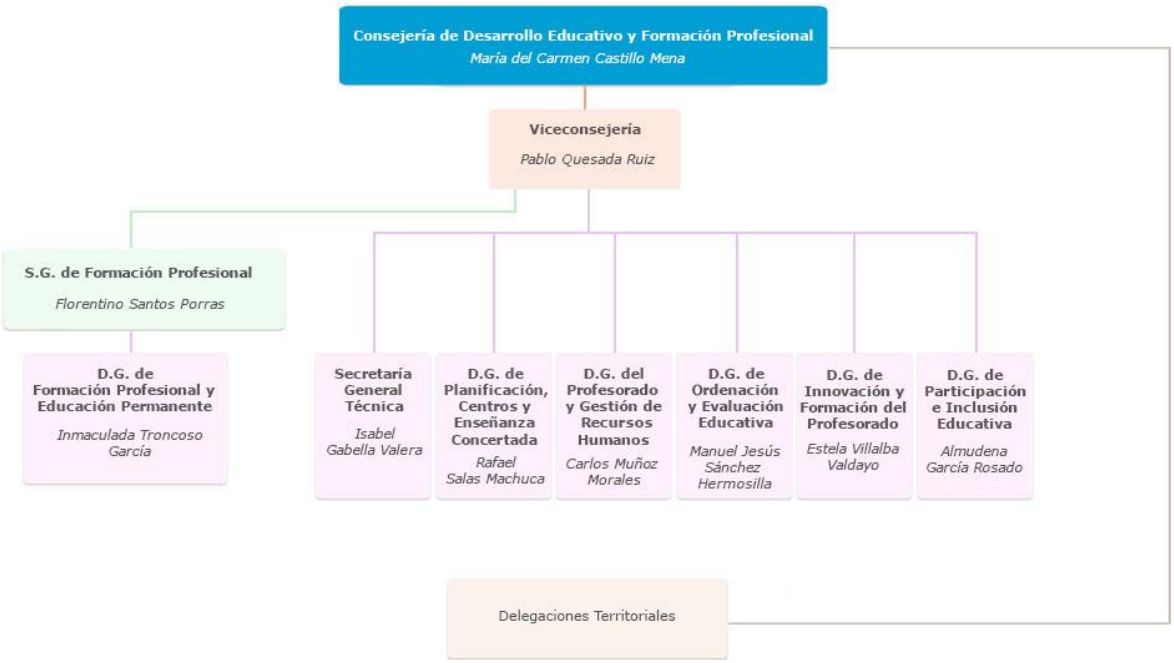
Cuadro nº 6

Según el cuadro anterior, este trabajo podría requerir un total de 2.781 horas.

[3] El acceso a la aplicación Séneca ha estado operativo para la Cámara de Cuentas desde el 20 de abril de 2026

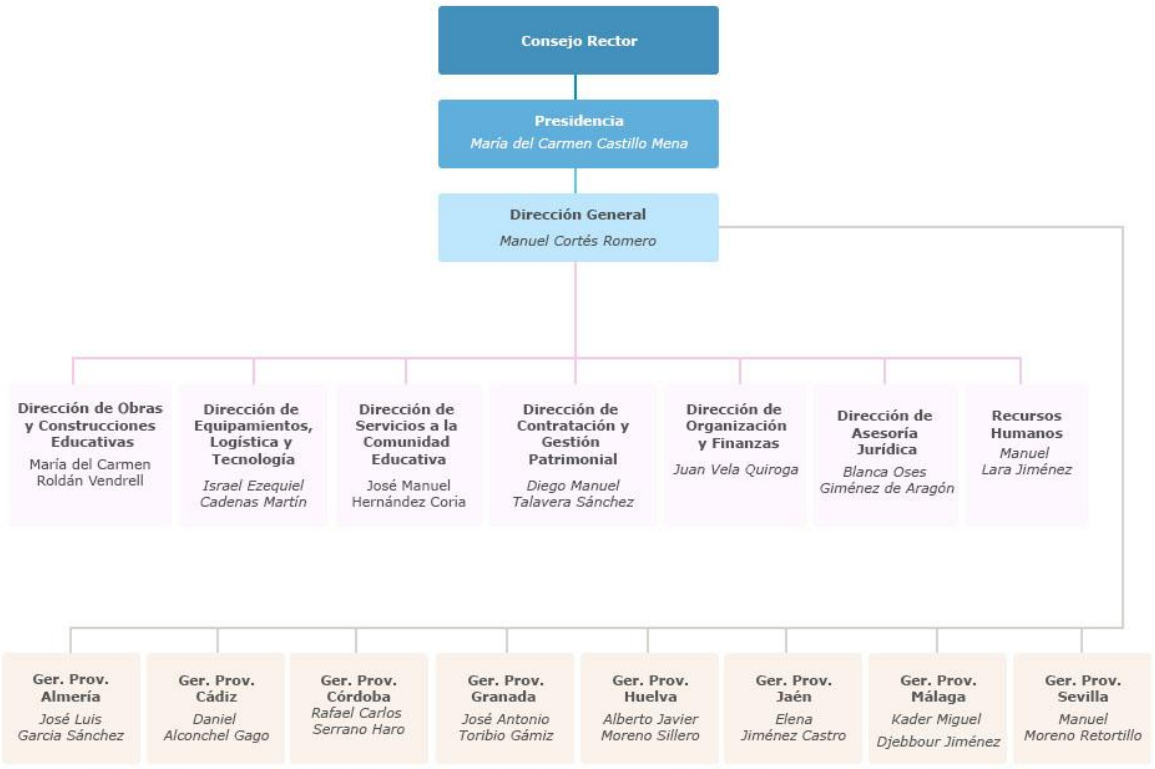
DIRECTRICES TÉCNICAS

ANEXO 1- ORGANIGRAMAS



Fuente: Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional Figura nº2

DIRECTRICES TÉCNICAS



Fuente: Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional Figura nº3

ANEXO 2- MARCO NORMATIVO

Comunitaria

- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

Estatal

- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.
- Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.
- Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Autonómica

- Ley 8/2025, de 22 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2026.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.
- Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de acuerdo con lo establecido en su disposición final octava.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.
- Decreto 76/2025, de 5 de marzo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

DIRECTRICES TÉCNICAS

- Decreto 164/2024, de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.
- Decreto 109/1992, de 9 de junio, sobre autorizaciones de Centros Docentes Privados, para impartir Enseñanzas de Régimen General.
- Decreto 151/1997, de 27 de mayo, por el que se crea y regula el Registro de Centros Docentes.
- Orden de 25 de febrero de 2002, por la que se crea y regula la base de datos de subvenciones y ayudas públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 11 de marzo de 2025, por la que se desarrollan los procedimientos de admisión para el Primer Ciclo de Educación Infantil en las Escuelas Infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y en las Escuelas Infantiles y Centros de Educación Infantil adheridos al Programa de Ayuda a las Familias y se modifican los Anexos I y II del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la Educación Infantil en Andalucía.
- Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 282/2010, de 4 de mayo.
- Acuerdo de 12 de marzo de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se fijan la cuantía y las bonificaciones de los precios públicos aplicables a los centros de titularidad de la Junta de Andalucía, correspondientes a los servicios establecidos en el Decreto 76/2025, de 5 de marzo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil en la Comunidad Autónoma de Andalucía.