



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL Ejercicio 2017

Introducción y responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Este informe de carácter anual, tiene su origen en una exigencia legal prevista en los artículos 8 y 11 de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Atendiendo a este mandato legal, la responsabilidad de la Cámara de Cuentas es el examen y comprobación de la Cuenta General de 2017, incluyéndose en el informe la declaración definitiva correspondiente a la misma, que se pronuncia sobre si se ha rendido en el plazo que establece la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía, la adecuación de su estructura y contenido a la normativa que la regula, su coherencia interna respecto a las cuentas y estados que la integran, y si su elaboración es conforme a la legalidad que le resulta aplicable. Asimismo, contiene un análisis general desde la perspectiva económico-financiera y, particularmente, de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía y de los fondos carentes de personalidad jurídica.

El informe también incluye las recomendaciones de carácter general que se consideran necesarias para mejorar la gestión, a partir de la información analizada, así como el seguimiento de las recomendaciones del anterior informe de la Cuenta General del ejercicio 2016.

Declaración definitiva

La Cuenta General de la Junta de Andalucía del ejercicio 2017 se ha rendido a la Cámara de Cuentas de Andalucía dentro del plazo establecido en el artículo 11.1 a) de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía y es acorde con la estructura y estados previstos en el Título V del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; incluye cuantos extremos se señalan en él, además de los documentos recogidos en los artículos 105 y siguientes de la misma norma, siendo conforme con los mencionados preceptos, excepto por las limitaciones al alcance, incumplimientos, incorrecciones materiales e incidencias que se recogen a continuación.

Limitaciones al alcance

Respecto a las agencias públicas empresariales y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente, la falta de remisión de la documentación que se menciona en el informe, ha constituido una limitación para el desarrollo de los trabajos. Asimismo, alguna de estas entidades no ofrece detalle o mención alguna en las cuentas anuales de sus participaciones y aportaciones minoritarias en otras sociedades, fundaciones, consorcios, etc. Aun cuando la información facilitada por la Consejería de Hacienda y Administración Pública salva determinadas omisiones, en otras difiere con la facilitada por las agencias públicas empresariales y sociedades mercantiles mayoritarias, participadas directa o indirectamente. Este hecho impide garantizar el contenido y dimensión de la población de entidades minoritariamente participadas directa o indirectamente por la Junta de Andalucía que recoge el informe.

Por lo que se refiere a los consorcios, cinco de estas entidades no han rendido en la Cuenta General del ejercicio 2017 sus estados financieros y presupuestarios.

Incumplimientos

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha incumplido la regla de gasto, obteniendo un resultado de la tasa de variación del 3,1% frente al 2,1% fijada. Este hecho ha conllevado la elaboración de un nuevo plan económico financiero, así como el incumplimiento del que está en vigor.

Respecto al resultado del ejercicio, no se hace un seguimiento contable de los gastos financiados con endeudamiento a largo plazo, aun cuando parte de esta fuente de financiación tiene carácter afectado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el artículo 66 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública.

Por lo que se refiere a los estados de contabilidad financiera, la memoria de contabilidad financiera no se adecua en su totalidad a los requisitos mínimos establecidos en el Plan General de Contabilidad Financiera de la Junta de Andalucía y de sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial (PGCF), y la primera agrupación del estado de flujos de efectivo por actividades de gestión rendido no sigue el modelo establecido en el PGCF.

En relación con las modificaciones presupuestarias, no se realiza una adecuada valoración del eventual impacto que las modificaciones pueden tener en los objetivos de gasto programados, tal como establece el artículo 51.1 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública.

En cuanto a las entidades públicas empresariales, al margen de que existan sociedades que consolidan sus cuentas directamente con las de la entidad dominante de nivel superior, la Cuenta General de 2017 debería haber incluido las cuentas anuales consolidadas de determinadas agencias públicas empresariales¹ con sus sociedades dependientes.

Desde el ejercicio 2015 viene aplicándose el RD 635/2014, de 25 de julio, mediante la inclusión en las memorias de cuentas anuales de las Entidades Públicas Empresariales, de forma comparativa con el ejercicio anterior, de la información relativa a los aplazamientos de pago a proveedores en operaciones comerciales. En relación a esta norma, resulta asimismo de aplicación la resolución de 29 de enero de 2016 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Salvo la Agencia Andaluza de la Energía, que solo informa del periodo medio de pago de los últimos 12 meses, la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), así como IDEA consolidado, que no informan al respecto, el resto de entidades han cumplido la citada norma.

Después de examinar la aplicación del artículo 58 bis del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública, se ha verificado que, en diversas entidades, que han percibido transferencias de financiación, concurren circunstancias que constituyen o pueden conllevar a constituir el incumplimiento del citado artículo:

¹ Caso de SOPREA, VENTURE INVERCARIA, S.A. y Promonevada, S.A.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- Se mantienen sin reintegrar al cierre del ejercicio 2017 remanentes de transferencias de financiación de explotación de ejercicios anteriores incluso a 2015, por importe de 27,48 M€.
- Se imputan transferencias de financiación de explotación por importe superior al necesario para equilibrar la cuenta de Pérdidas y Ganancias que conlleva a la obtención de resultados positivos, cuyo importe por 2,12 M€ habrá de ser reintegrado a la Tesorería General de la Junta de Andalucía o compensado con futuros pagos.
- Se incumple la normativa contable y presupuestaria, al financiar con cargo al presupuesto del ejercicio 2013, actuaciones por importe de 2,4 M€ sin existir los compromisos de gastos con terceros y antes de que se dictara la Resolución de concesión de la subvención.
- Se utiliza una transferencia de financiación de capital por importe de 0,96 M€ para compensar operaciones de créditos, con destino a financiar una ampliación de capital.
- Se mantienen sin reintegrar al cierre del ejercicio 2017 remanentes de transferencias de financiación de capital de ejercicios anteriores a 2015, por importe de 3,77 M€.

De la comprobación de los saldos por obligaciones pendientes de la Junta de Andalucía a favor de las entidades públicas empresariales, con los saldos de los derechos pendientes de cobro por las operaciones incluidas en la cuenta de “Relaciones con la Junta de Andalucía” que figuran en los balances de dichas entidades, se detectan diferencias por importe de 372,58 M€ superior a la cifra reconocida por la Junta de Andalucía, siendo la más significativa la correspondiente a la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía (AOPJA) con 327,20 M€. Parte del saldo de conciliación corresponde a diferencias con origen en transferencias de financiación. Se incumple por ello la Resolución de 2 de octubre de 2009, de la Intervención General de la Junta de Andalucía (IGJA) (norma 19 del Plan de Contabilidad de Sociedades Mercantiles y Agencias Públicas Empresariales y Entidades asimiladas).

Se mantiene el incumplimiento del artículo 3.3 de la Ley 12/2007, de 19 de diciembre, de Promoción de Igualdad de Género en Andalucía, al no guardar una representación equilibrada en la presencia de mujeres y hombres de los órganos colegiados y órganos de dirección de forma que, en el conjunto de personas a que se refiera, cada sexo ni supere el sesenta por ciento ni sea menos del cuarenta por ciento.

Por lo que se refiere a las fundaciones del sector público, los informes de auditoría que según su normativa específica están obligadas a auditarse, son firmados por empresas privadas de auditoría, siendo por tanto estas empresas quienes asumen la opinión y la responsabilidad derivada de la misma. De acuerdo con lo que establece el artículo 96.4 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública, esta responsabilidad debe ser asumida por la IGJA a quién corresponde realizar anualmente la auditoría de estas entidades.

Incorrecciones materiales, incidencias y conclusiones

Hay estados en los que no se realiza un proceso propiamente de consolidación, sino que se presentan agregados y, por otro lado, otros ni siquiera se presentan de forma consolidada, por ejemplo, los estados de contabilidad financiera.

No hay una norma autonómica que regule los criterios y procedimientos de formulación de los estados consolidados.

Presupuesto de gastos

Si bien se observa cierta mejora en la cumplimentación de los objetivos y actividades en las fichas de los programas, continúa existiendo información de carácter general y poco precisa, objetivos que no tienen asociados indicadores de medición, y otros que no resultan precisos o que sus previsiones de cuantificación no son realistas.

El importe total de las obligaciones no imputadas a presupuesto y que están pendientes de pago, contabilizadas en la cuenta 413, ya que no se computan para calcular el remanente de tesorería, asciende a 1.073,15 M€, correspondiendo 436,26 M€ a la Junta de Andalucía y 636,89 M€ a las distintas agencias, tanto administrativas como de régimen especial. Dentro de las agencias, el mayor saldo corresponde al Servicio Andaluz de Salud con 607,13 M€.

Presupuesto de ingresos

La Comunidad Autónoma de Andalucía tendrá que seguir haciendo frente a la devolución de los saldos negativos de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica de los años 2008 y 2009 que están pendientes de compensar.

A 31 de diciembre de 2017 el total pendiente de devolver asciende a 3.125,66 M€. De esta cantidad 617,57 M€ corresponden a la liquidación de 2008 y 2.508,09 M€ a la de 2009.

Estados de contabilidad financiera

En el balance de situación, en la partida de inversiones financieras, no se recogen como inversión la totalidad de las aportaciones patrimoniales en las entidades instrumentales de la Junta de Andalucía.

Entidades públicas empresariales

Con el propósito de corregir errores y de mostrar la información homogénea y comparable con la del ejercicio 2017, a lo largo del citado ejercicio se han realizado determinadas reclasificaciones y correcciones en algunos de los estados que constituyen las cuentas anuales del ejercicio 2016, con posterioridad a haberse producido la rendición y, en su caso, el depósito en el Registro Mercantil. Las entidades y los estados que han sido objeto de modificación y, por tanto, de reexpresión de parte de las cuentas anuales del ejercicio 2016 se detallan en el informe.

Con frecuencia las memorias de cuentas anuales presentan deficiencias por falta de información, especialmente respecto a las cuantías de los sobrantes de transferencias de financiación corriente y de capital sujetos a la obligación de reintegro, sobre el destino de los remanentes de años anteriores pendientes de invertir, sobre cuál ha sido la financiación de nuevos inmovilizados o sobre las diferencias de conciliación.

Al cierre del ejercicio, determinadas entidades presentan saldos pendientes de conciliación por derechos pendientes de cobro correspondientes a transferencias de financiación.

La información contenida respecto a las encomiendas de gestión en los Programas de Actuación, Inversión y Financiación (PAIF), presupuestos de explotación y de capital, memorias de cuentas anuales, informes de seguimientos de PAIF y de presupuestos de explotación y de capital, informes de gestión y los cuestionarios requeridos por la Cámara de Cuentas, ha puesto de manifiesto determinados aspectos y debilidades de control. Por ejemplo, la omisión de la aplicación presupuestaria, información insuficiente, confusa y discrepante que impiden la obtención de conclusiones, imposibilidad de conciliar la información con el Mayor de Gastos de la IGJA, interpretar como actuaciones por atribución lo que son encomiendas de gestión, etc. Estos deberán ser objeto de corrección y subsanación con el fin de mostrar una información transparente y objetiva sobre la gestión y ejecución de las encomiendas.

Recomendaciones

Presupuesto de gastos, ingresos y resultado del ejercicio

Se recomienda la elaboración de una norma autonómica que regule los criterios y procedimientos de elaboración de los estados consolidados.

A tenor de las debilidades detectadas en la memoria de cumplimiento de objetivos, *resulta ineludible una revisión sobre la metodología de enunciación y seguimiento de los programas presupuestarios, de modo que sean útiles para proyectar las políticas presupuestarias desde el punto de vista funcional.* Así pues, sería necesario que se definieran de forma más precisa las actividades, los objetivos y los indicadores, que existiera una clara correlación entre ellos, que la cuantificación de las previsiones se realizara de forma realista y soportada; así como que su seguimiento permitiera la medición tanto de la eficacia como de la economía.

Los libramientos pendientes de justificar a 31 de diciembre de 2017 ascienden a 1.868,25 M€, de los que 160,27 M€ corresponden a ejercicio corriente y 1.707,98 M€ a ejercicios anteriores. A ello hay que añadirle el saldo correspondiente a las agencias, que se cifra en 66,32 M€, de los que 3,19 M€ proceden del ejercicio corriente y 63,13 M€ de años precedentes. Respecto a los libramientos de ejercicios anteriores, parte de ellos presentan una antigüedad elevada, destacando los saldos de aquellos relativos a transferencias, tanto corrientes como de capital, a familias e instituciones sin fines de lucro y a transferencias de capital a entidades dependientes.

Si bien en 2017 han disminuido los libramientos pendientes de justificar respecto a 2016 tanto en la Junta de Andalucía como en las agencias, se recomienda continuar adoptando medidas que permitan la disminución de dichos saldos, tales como propiciar el cumplimiento de la obligación de justificación de los beneficiarios y agilizar las comprobaciones por los órganos gestores de la documentación justificativa, procediendo, en su caso, al reintegro de las cantidades no justificadas debidamente, con la finalidad de minimizar el riesgo de prescripción de los posibles reintegros y de caducidad de los ya iniciados.

Los derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores a fin de ejercicio 2017 ascienden a 3.497,73 M€. De este total, 840 M€ datan de ejercicios anteriores a 2013. *Se insiste en la necesidad de depurar estos saldos de manera que los que figuren registrados supongan realmente derechos a favor de la Hacienda Pública de Andalucía.*

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

Si bien en 2016 se modificaron los porcentajes de dotación de provisiones en función de la antigüedad, *sería recomendable que se depurara y completara aún más el criterio a seguir, revisando los porcentajes a aplicar según el criterio temporal e incluyendo otros tales como la recaudación y las rectificaciones y anulaciones que se vienen produciendo.*

Los gastos realizados en el ámbito de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia no se contabilizan en un servicio específico. *Se recomienda, por tanto, que estos gastos se contabilicen en un servicio diferenciado.*

Estados de contabilidad financiera

Se debería completar el contenido de la memoria según lo previsto en el PGCF, en aras de facilitar la comprensión de la información de carácter financiero de las cuentas anuales y del resto de la Cuenta General. Asimismo, para favorecer una mayor armonización y evitar la dispersión de información, se recomienda también adaptar su contenido al recogido en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP-2010), que se configura como marco para todas las administraciones públicas.

Modificaciones presupuestarias

En un elevado número de expedientes de modificaciones presupuestarias, en los que se afirma que la modificación no tiene incidencia en los objetivos e indicadores, no se deja constancia suficiente en el expediente de las razones que permitan valorar tal afirmación. Teniendo en cuenta el eventual impacto que las modificaciones pudieran tener en los objetivos de gastos, *se recomienda analizar en profundidad la repercusión que sobre los mismos puedan tener las modificaciones presupuestarias y cualquier otra circunstancia que se produzca a lo largo del ejercicio presupuestario.*

Dada la baja ejecución de los créditos incorporados al ejercicio 2017, *se recomienda a los órganos gestores un esfuerzo en la gestión de estos créditos incorporados del ejercicio anterior, teniendo en cuenta que se trata de créditos financiados con fondos finalistas.*

Cuenta de operaciones extrapresupuestarias

Continúan figurando cuentas con saldos que no han tenido movimiento, así como partidas pendientes de aplicación contabilizadas en operaciones extrapresupuestarias de significativa antigüedad. *Se recomienda la adopción de los mecanismos necesarios para su depuración, regularización y, en su caso, imputación definitiva al presupuesto.*

Avales

La agencia IDEA ha recuperado un porcentaje reducido de las cantidades abonadas por fallidos y pendientes de recuperar al comienzo del ejercicio 2017. *Se insta a esta agencia que persista en el uso de todos los medios a su alcance para tratar de recuperar el mayor importe posible de las cantidades abonadas.*

Por otro lado, se recomienda a IDEA que concluya el análisis que está realizando tendente a la cancelación contable de las cantidades cuyas posibilidades de recuperación sean muy remotas.

Tanto la agencia IDEA como la Secretaría General de Finanzas y Sostenibilidad han anunciado en anteriores ejercicios distintas medidas normativas y de mejoras de procedimientos en materia de recuperación de cantidades derivadas de quebranto de avales. Como hecho posterior, en el ejercicio 2018 se ha clarificado la naturaleza de ingreso de derecho público de las cantidades abonadas por avales otorgados por la mayor parte de los fondos sin personalidad jurídica, pero no se ha aclarado para el resto de los avales. *Se recomienda que se adopten por parte de los distintos órganos implicados todas las medidas normativas y las mejoras de procedimientos pertinentes en materia de recuperación de cantidades derivadas de los quebrantos de avales.*

Entidades Públicas Empresariales

No se dispone de información completa respecto de las entidades participadas minoritariamente de forma directa e indirecta por parte de la Junta de Andalucía. En consecuencia, las mencionadas circunstancias impiden garantizar el contenido y dimensión de la población de entidades minoritariamente participadas, directa o indirectamente por la Junta de Andalucía. *Se reitera la recomendación a la Consejería de Hacienda y Administración Pública y en particular a la Dirección General de Patrimonio, en cuanto al deber que le corresponde de conocer y exigir de sus entidades dependientes en el cumplimiento riguroso de la normativa que obliga a comunicar las participaciones directas e indirectas y sus modificaciones en cualquier tipo de entidad pública o privada, y con ello permitir salvar las dificultades para conocer o determinar la dimensión de este ámbito y estimar el valor patrimonial que representa para la Junta de Andalucía.*

Fundaciones públicas

Respecto a las tres fundaciones consideradas públicas por la Cámara de Cuentas y no por la Junta de Andalucía, no consta que la Junta de Andalucía haya realizado un análisis al objeto de determinar si se cumplen las condiciones requeridas por los artículos 55 y 56 de la Ley 10/2005, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, la IGJA está llevando a cabo un análisis al objeto de concluir si determinadas fundaciones cumplen los criterios de adscripción a una administración pública que establece la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este sentido, *se recomienda, por tanto, continuar con el referido análisis, en aras de determinar las fundaciones que deben adscribirse a la administración de la Junta de Andalucía.*

Consortios

Aun cuando los consorcios adscritos a la Junta de Andalucía forman parte del sector público autonómico, mantienen el contenido de la información contable conforme a la legislación local, aplicándose las Instrucciones del modelo normal y simplificado de contabilidad local. Se incumple por ello la nueva redacción del artículo 12.3 de la LAJA, introducida por la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la CAA para 2015, que hace referencia a los criterios de prioridad establecidos en su día por la disposición adicional vigésima de la anterior Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPYAC), al señalar que los consorcios que resulten adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con tales criterios, han de someter su régimen orgánico, funcional y financiero al ordenamiento autonómico y estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control establecido en el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

Pese a que actualmente determinados cambios normativos han resuelto la adscripción de los consorcios a una u otra Administración Pública, se recomienda determinar definitivamente la población de consorcios dependientes de la Junta de Andalucía, con el fin de que sus presupuestos y cuentas anuales sean objeto del control por parte de la Administración de la Junta de Andalucía, con aplicación del artículo 12.3 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA) en cuanto al régimen económico-financiero, de contabilidad y control establecido en el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública y pasen a formar parte del resto de entidades que conforman el Presupuesto y Cuenta General de la Junta de Andalucía. Asimismo, se recomienda la elaboración de una orden de contabilidad cuyo ámbito se extienda a los consorcios.

Fondos Carentes de Personalidad Jurídica

Se recomienda replantear los procedimientos de revisión contable y evaluación de riesgos y solvencia al objeto de que se instaure una tendencia decreciente en la evolución del número y porcentaje de operaciones impagadas y mejorar el retorno de la financiación de los Fondos.

Se recomienda adecuar estos instrumentos financieros a la realidad económica y a la situación actual del mercado financiero, adoptando las medidas oportunas para replantear, reorganizar y redefinir los fondos en cuanto a sus condiciones, objetivos e instrumentos financieros a emplear, así como reducir y suprimir, al menos, aquellos fondos que no han cumplido de forma adecuada el objetivo para el que fueron concebidos. Asimismo, motivos de eficacia y eficiencia aconsejan llevar a cabo una gestión conjunta de los mismos, lo que redundaría en un ahorro en los costes de gestión.

También se recomienda realizar campañas de promoción y difusión de los programas de forma que permitan a los potenciales proyectos conocer el posicionamiento, las ventajas y características de los Fondos Reembolsables, haciéndolos realmente competitivos y atractivos y que ello se perciba claramente.

Por último, cabe hacer referencia al resultado del seguimiento de las recomendaciones del informe sobre la Cuenta General de 2016, de las 31 recomendaciones propuestas en dicho informe, se han aplicado total o sustancialmente un 10% (3), el 48% (15) se han implantado de forma parcial y el 42% (13) no se han llevado a cabo.

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.