

ACTUACIÓN ORDINARIA PREVISTA EN EL PLAN DE LA IGS (2018-2019)

Área del plan:

VI. 6. ACTUACIONES DE INSPECCIÓN Y CONTROL EN MATERIA DE GESTIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS

Número y denominación de la actuación en el plan:

6.2 Subvenciones en concurrencia competitiva.

Objetivo de la actuación:

Con esta actuación se pretende analizar - desde el enfoque de la gestión de riesgos establecido en la ISO 31000 – la existencia de determinados factores que pueden favorecer la aparición de riesgos de ineficiencia en el proceso de gestión de las subvenciones, y aquellos factores que pueden favorecer la aparición de riesgos de irregularidades y malas prácticas administrativas.

Naturaleza de la actuación y periodo temporal de referencia :

Investigación e informe. El alcance de esta actuación abarca las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva en el ejercicio 2018 – por ser el último ejercicio cerrado a fecha de ejecución de esta actuación – por parte de la Administración de la Generalitat y de las entidades de su Sector Público Instrumental (SPI).

Fecha de remisión del informe:

27 de febrero de 2020

Resultados de la actuación:

A continuación se facilita un extracto de las principales conclusiones y recomendaciones formuladas en el informe.

RESULTADOS DE CARÁCTER GENERAL:

Respecto a las fuentes de información: La aplicación corporativa de subvenciones que recoge la información a suministrar a la base nacional de subvenciones (BNDS) presenta deficiencias significativas relativas a la existencia de datos incompletos, por la falta de incorporación al sistema de la información por parte de determinadas consellerias o entidades del sector público. Esta falta de información destaca por su especial relevancia en el caso de las concesiones, ya que en muchos casos no se ha suministrado dicha información y en otros, la información es totalmente inconsistente al observar que el importe total de las subvenciones concedidas es superior al presupuesto inicial de financiación, lo que indica que las modificaciones presupuestarias no se han incorporado al sistema, por lo que resulta imposible determinar el grado de ejecución de la convocatoria.

Se recomienda que las consellerias y entidades del SPI objeto de esta actuación garanticen la mejora de los datos que se trasladan a la aplicación WREDAS y por consiguiente a la BDNS, dada la importancia de estas fuentes de información. Para ello, sería fundamental utilizar herramientas para la gestión de las subvenciones que incorporen el volcado automático de los datos con el fin de evitar errores de transcripción.

Respecto a las aplicaciones informáticas: La introducción de aplicaciones informáticas de alta funcionalidad y seguridad, que no permitan su manipulación por personas no autorizadas y que «dejen

rastro» de quien ha introducido cambios pueden evitar posibles actuaciones fraudulentas.

Se recomienda la utilización de herramientas de gestión de alta funcionalidad para la gestión de las subvenciones en todas las consellerias y entidades del SPI, que incorporen las funcionalidades, que se han definido en esta actuación así como otras, que permitan identificar datos contables relativos a la gestión de las subvenciones y otros relacionados con la evaluación de la ejecución de los planes de control.

CONCLUSIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Relativa al factor de priorización “fecha de la convocatoria de subvenciones”.

Se observa una evidente relación causa efecto entre una fecha de publicación tardía de la convocatoria de subvenciones y un grado de ejecución bajo.

Relativa al factor de priorización “utilización de herramientas tecnológicas que permitan la administración electrónica”.

Primera

El porcentaje de convocatorias de subvención que no disponen de herramientas de gestión es muy elevado – 29,97% –; esta realidad, unida a la complejidad del procedimiento de gestión de las subvenciones tiene como consecuencia una mayor carga de trabajo para los órganos gestores, que puede implicar un aumento de los errores e irregularidades en la gestión y una baja ejecución presupuestaria.

Segunda

Si bien más de la mitad de las convocatorias de subvenciones se gestionan con aplicaciones informáticas de alta funcionalidad, en algunos casos, no ha sido posible obtener el máximo rendimiento por problemas en la integración de algunas de las funcionalidades, por lo que es imprescindible que se solucionen estos problemas con el fin de obtener el máximo potencial de gestión de la herramienta tecnológica.

Tercera

En un elevado porcentaje de las convocatorias, la utilización de herramientas no facilita la gestión del procedimiento de subvenciones, al no estar integradas en la aplicación de gestión.

Relativa al factor de priorización “diseño y ejecución del Plan de control de cumplimiento de la finalidad de la subvención”

Sin perjuicio de las actuaciones de seguimiento y comprobación de las subvenciones en la tramitación de la justificación y pago de las subvenciones que realicen los órganos gestores, se han detectado incidencias en la obligación de los órganos concedentes de subvenciones de aprobar y ejecutar un Plan de Control en relación con la comprobación material de la efectiva realización de la actividad, la existencia de la condición o la finalidad de la subvención (art. 169.3 de la Ley 1/2015).

En este sentido se ha verificado la existencia de diversas situaciones que deberían ser subsanadas, tales como: convocatorias que no disponen de Plan de Control aprobado; algunos Planes de control aprobados no incluyen el contenido mínimo que se exige en el artículo 169.3 o se limitan a reproducir el citado artículo; convocatorias que disponen de Plan de Control pero los órganos gestores informan que no lo ejecutan por falta de recursos o que lo ejecutan de forma parcial en función de los recursos disponibles o que el informe de resultados remitido no se ajusta al control establecido en dicho Plan.

Asimismo, en algunos casos, el procedimiento de tramitación de subvenciones por concurrencia competitiva no tiene implementado la elaboración de informes de ejecución de los Planes de Control aprobados y algunos órganos gestores consideran que la fase de justificación de la subvención para proceder al pago sustituye al Plan de Control de cumplimiento de la finalidad de la subvención.

Relativa al factor de priorización “grado de ejecución presupuestaria de las subvenciones”

A) En relación con la aplicación informática WREDAS

Primera: Los datos que contiene la aplicación WREDAS respecto al importe de concesión resultan inconsistentes y no permiten calcular el grado de ejecución presupuestaria, por lo que no son adecuados para realizar un análisis y evaluación de este factor.

Segunda: Los datos suministrados a la aplicación WREDAS de las convocatorias que se gestionan con la aplicación SUGUS, que incorpora el volcado automático de estos, tienen una mayor calidad que los que se gestionan con otras aplicaciones que no incorporan dicha funcionalidad.

B) En relación con la información que deriva del sistema contable de la Generalitat y de las entidades

Primera: sobre el ámbito de actuación. Del análisis del presupuesto definitivo de la Generalitat del ejercicio 2018 se obtiene que las líneas de subvención por concurrencia competitiva representan el 64% del total de subvenciones en términos presupuestarios, cuyo detalle es el siguiente: el 65% de las subvenciones por concurrencia competitiva se gestionaron desde el ámbito de la Administración de la Generalitat y el 35% restante fueron concedidas por parte de las entidades del Sector Público Instrumental.

Segunda: sobre el análisis del estado de situación, las principales conclusiones que se obtienen son las siguientes:

En el ámbito de la Administración de la Generalitat:

- El 88,71% de las subvenciones por concurrencia competitiva se destina a financiar gastos corrientes y el 11,29% restante corresponde a subvenciones destinadas a financiar gastos de capital.
- En términos presupuestarios, existe un elevado nivel de concentración de subvenciones por consellerías, especialmente en las subvenciones destinadas a gasto corriente. Así, el 75% de las subvenciones de gasto corriente por concurrencia competitiva se concentra en la consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte y el 75% de las subvenciones de capital se concentra en 3 consellerías: Educación, Investigación, Cultura y Deporte; Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del territorio y Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural.
- El grado de ejecución presupuestaria de la autorización y compromiso del gasto de estas subvenciones asciende al 94,64% cuyo detalle es el siguiente: un grado de ejecución presupuestaria del 96,93% en gastos corrientes y un 76,70% en gastos de capital, con una importancia relativa del 11,29% en el segundo caso.
- Del análisis comparativo de las consellerías se obtiene que aquellas que gestionan un menor volumen presupuestario de subvenciones son las que tienen menor grado de ejecución presupuestaria.

En el ámbito del Sector Público Instrumental de la Generalitat:

- Tal y como sucede en la Administración de la Generalitat, la relevancia de las subvenciones destinadas a gastos corrientes es mayor que las destinadas a gastos de capital, tanto en términos de volumen presupuestario como de número de líneas de subvención. No obstante, si se compara con la Administración de la Generalitat, en las entidades del Sector Público Instrumental, la relevancia de las subvenciones de capital es mayor que en la Administración de

la Generalitat (29,35% frente al 11,29%).

- En términos de volumen presupuestario, existe un elevado grado de concentración en las entidades que gestionan este tipo de subvenciones ya que el 95% del presupuesto definitivo se concentra en 3 entidades y las 7 entidades restantes tienen solo un presupuesto que oscila entre el 0% y el 2%.
- El grado de ejecución presupuestaria de autorización y compromiso del gasto en el conjunto de las entidades del Sector Público Instrumental es del 82,05%, con un menor grado de ejecución en las subvenciones destinadas a subvenciones de capital (que ascienden solo al 75,50% frente al 84,77%). Este porcentaje global es inferior al de la Administración de la Generalitat como consecuencia del menor grado de ejecución de las subvenciones corrientes (84,77% frente al 96,93%).

Tercera: sobre la valoración de riesgos.

- De la comparativa entre la Administración de la Generalitat y las entidades del SPI se obtiene que el grado de ejecución presupuestaria del compromiso del gasto es mayor en la Administración de la Generalitat que en las entidades del Sector Público Instrumental (94,64% frente al 82,05%). Del análisis individualizado de las 381 líneas de subvención por concurrencia competitiva del ejercicio 2018 se concluye que, en una escala de mayor a menor nivel de riesgo – y, por tanto, de menor a mayor grado de ejecución presupuestaria – el orden es el siguiente:
 - El mayor nivel de riesgo se observa en las subvenciones de capital, con un porcentaje próximo al 76% tanto en la Administración de la Generalitat como en las entidades del SPI
 - A continuación se encuentran las subvenciones corrientes gestionadas por las entidades del SPI, con un grado de ejecución medio del 84,77%
 - En tercer lugar, se encuentran las subvenciones corrientes gestionadas por la Administración de la Generalitat, con un grado de ejecución media del 96,93%.

Relativa al factor de priorización “financiación europea”

La conclusión obtenida de que “un riesgo global alto en este factor de priorización implica la necesidad de establecer sistemas de gestión de los riesgos de fraude y corrupción en las subvenciones que cuenten con esta financiación, por estar así establecido por la Comisión Europea” significa que, a pesar de aumentar la carga administrativa, parece procedente valorar la conveniencia de que estos sistemas de gestión de riesgos se implanten en la totalidad de las subvenciones.

Relativa al factor de priorización “tipología de los beneficiarios”

En base al criterio del grado de “profesionalización” en la gestión de subvenciones por parte del beneficiario, tanto en la Administración de la Generalitat como en las entidades del Sector Público Instrumental, los beneficiarios de subvenciones por concurrencia competitiva evaluados con un riesgo alto y medio en ineficiencia en el proceso de gestión de las subvenciones exceden del 70%.

Relativa al factor de priorización “ayuda de estado”.

Un riesgo global alto en este factor de priorización no implica, que todas las convocatorias deban incorporar los controles necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos de compatibilidad con el mercado interior, establecidos en el apartado segundo del artículo 107 del TFUE, sino que, dichos controles, se deberán incorporar únicamente en aquellas convocatorias en las que la subvención tenga la consideración de “ayuda de estado”. Sin embargo, se considera conveniente incorporar estos controles en todas las subvenciones a efectos de minimizar riesgos.

RECOMENDACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO:

Relativa al factor de priorización “fecha de la convocatoria de subvenciones”.

Es fundamental que las consellerias y entidades del SPI publiquen las convocatorias de subvención en el primer trimestre del año o por tramitación anticipada para garantizar una gestión eficiente y una adecuada ejecución presupuestaria.

Relativa al factor de priorización “utilización de herramientas tecnológicas que permitan la administración electrónica”.

Primera

Aquellas consellerias y organismos autónomos, que no disponen de aplicaciones para la gestión de las subvenciones deberán solicitar a la Dirección General con competencias en materia de tecnologías de la información la implantación de la aplicación corporativa SUGUS. En cuanto a las restantes entidades del sector público, que no dispongan de aplicaciones de gestión, deberán realizar las acciones oportunas para incorporar una aplicación de gestión, que incorpore, al menos, las funcionalidades definidas en este informe.

Segunda

Aquellas consellerias y entidades del SPI que, aun disponiendo de aplicaciones para la gestión de las subvenciones, no cumplen con los requisitos para ser consideradas aplicaciones de alta funcionalidad, deberán realizar las adaptaciones necesarias para contar con herramientas de gestión eficientes, que permitan reducir los plazos de resolución y cumplir con las obligaciones que implica la implantación de la administración electrónica de forma más ágil y eficiente.

Tercera

Si bien la aplicación SUGUS es, en estos momentos, la que incorpora un mayor número de funcionalidades que facilitan la gestión de las subvenciones, puede resultar ineficiente en aquellos casos en que el número de solicitudes no sea elevado, por lo que resultaría necesario desarrollar una versión de esta aplicación corporativa de gestión de subvenciones, que incorporara dichas funcionalidades pero que facilitara una gestión menos compleja para estas subvenciones de menor volumen de solicitudes.

Relativa al factor de priorización “diseño y ejecución del Plan de control de cumplimiento de la finalidad de la subvención”

Primera.

En cumplimiento del artículo 169.3 de la ley 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, se considera necesaria la elaboración y aprobación por el órgano concedente de un Plan de Control sobre la comprobación material de la efectiva realización de la actividad, existencia de la condición o cumplimiento de la finalidad en aquellas convocatorias de subvenciones en las que no se ha aprobado.

Segunda.

Los Planes de control deben concretar los términos en los que se deben ejecutar, especialmente, en lo referente a los tipos de control a efectuar en materia de calidad y los criterios de selección de la muestra. Esta información debe constar en los planes aprobados, en cumplimiento del citado artículo de la ley.

Asimismo, se considera conveniente que los Planes de Control indiquen el plazo en el que deberán ser evaluados. Esto es especialmente relevante en convocatorias de subvenciones cuyo plazo de ejecución excede de una anualidad, dado que se considera conveniente que se realice una evaluación de resultados como mínimo con periodicidad anual, con independencia de que el plazo de ejecución del Plan sea mayor.

Tercera.

Con carácter general se observa que el tipo de control mayoritario que se incluye en los Planes de control aprobados es de carácter administrativo y con criterios de selección de la muestra aleatorios.

Sin embargo, considerando la naturaleza de las ayudas que se conceden y/o la experiencia adquirida por la Administración en convocatorias de ejercicios anteriores (la mayoría de las convocatorias de subvenciones se mantienen cada año), los Planes de Control deberían incluir también controles sobre el terreno y utilizar criterios de riesgo para la selección de la muestra sobre la cual se va a realizar el control, los cuales, también se contemplan en el artículo 169.3 de la ley 1/2015.

Se considera que esta situación debería revisarse en el momento de planificar y presupuestar la gestión de las subvenciones, especialmente en aquellas convocatorias en las que el Plan de Control aprobado contempla la posibilidad de ejecutar verificaciones sobre el terreno. Dichas verificaciones se pueden realizar a través de medios propios o externos de la Generalitat, debiéndose valorar la posibilidad de encargar verificaciones en los trabajos de auditoría que debe presentarse en algunas convocatorias.

Cuarta.

Algunos centros directivos señalan que no realizan informe de ejecución del Plan de Control de las subvenciones concedidas en el ejercicio 2018. En aras a implantar un sistema de rendición de cuentas, los informes de ejecución de resultados del Plan de Control deberían formalizarse mediante informe firmado por los órganos gestores concedentes.

Considerando que los informes de evaluación de resultados tienen como objetivo el análisis de los resultados finales obtenidos en las convocatorias y servir de herramienta de trabajo para el diseño del siguiente Plan de Control, se considera conveniente que - una vez realizadas las distintas actuaciones previstas en el Plan de Control - los órganos concedentes elaboren un informe escrito con el resultado de sus actuaciones.

Relativa al factor de priorización “grado de ejecución presupuestaria de las subvenciones”

Primera

Las líneas de subvención que a cierre del ejercicio no hayan alcanzado un grado de ejecución del 90% en la fase contable AD (autorización y compromiso del gasto) deberían ser revisadas por sus órganos gestores con el objetivo de detectar sus causas, mejorar los procedimientos de gestión de las mismas y, en su caso, adoptar las medidas que fueran necesarias. En los casos en los que proceda, dicho análisis deberá ser considerado a efectos de la elaboración presupuestaria del ejercicio siguiente.

Segunda

Del análisis realizado se ha obtenido que, en el ámbito de la Generalitat, el grado de ejecución presupuestaria del ejercicio 2018 es menor en las líneas de subvención de menor importe, por lo que se considera conveniente que en cada conselleria se valore la posibilidad de agrupar convocatorias de subvenciones que faciliten y simplifiquen el procedimiento de tramitación de las mismas.

Relativa al factor de priorización “tipología de los beneficiarios”

Se recomienda valorar la tipología del beneficiario al que se destinan las subvenciones en el proceso de elaboración del Plan de control del cumplimiento de la finalidad de las mismas - que debe aprobar el órgano que las concede - con el objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la concesión de las ayudas y la adecuada justificación de la subvención por parte del beneficiario.

Relativa al factor de priorización “resultado de los informes de control”

Primera.

Se considera conveniente realizar actuaciones de control en el área de gestión de subvenciones que se orienten a verificar el adecuado destino de los fondos públicos a la finalidad para la que se concedieron, para lo que se propone ampliar el alcance de las actuaciones a realizar.

Segunda

Considerando que no todos los incumplimientos que se detecten en las actuaciones de control tienen la misma importancia y con el objetivo global de promover un tratamiento homogéneo a incidencias similares en distintos órganos gestores, sería conveniente graduar o categorizar el nivel de riesgo de las irregularidades detectadas en las actuaciones de control.

Relativa al factor de priorización “ayuda de estado”.

Se recomienda añadir un nuevo servicio interactivo en SUGUS para la consulta masiva de las concesiones recibidas que cumplan la regla de minimis (requisito de compatibilidad con el mercado interior). Esta consulta mejoraría la eficiencia del proceso al reducir el tiempo de comprobación del cumplimiento de este requisito.