



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**FISCALIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES JUSTIFICADOS AL FONDO DE
COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL,
EJERCICIO 2017**

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2018



ÍNDICE

I. ALEGACIONES DEL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD.....	3
---	----------

ACLARACIONES

El contenido de las alegaciones figura en tipo de letra normal o cursiva en los casos en que la Intervención General hace referencia o introduce algún párrafo del informe provisional u otro texto extraído de otros informes.

La contestación a las alegaciones se hace en tipo de letra negrita.

Las referencias de las páginas están hechas con relación al Informe provisional.

I. ALEGACIONES DEL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD

Párrafo de referencia (Páginas 41 y 42)

“8. La dotación total destinada a Infraestructuras Agrarias ascendió a 3.747.470,00 €, cifra que ha sido gestionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería y por el ITA. En el caso de los fondos gestionados por el ITA, los derechos reconocidos son inferiores a los gastos que se han justificado con cargo a los superproyectos (001) y (005) por un importe de 721.310,95 €, cantidad que se compensa con la reconocida de más por la Consejería de Agricultura y Ganadería. Además, como en ejercicios anteriores, el ITA no cumple con el criterio de reconocer los derechos cuando se realiza la petición de fondos.

Por tanto, la gestión y contabilidad de los fondos correspondientes a Infraestructuras Agrarias, como en ejercicios anteriores, no se ha efectuado correctamente, al no corresponderse los derechos reconocidos con los gastos justificados. (Apartado III.3.3)

9. La contabilidad de los fondos correspondientes a Infraestructuras Sanitarias, se realiza conforme al criterio de devengo, así además lo ratifica la memoria de sus cuentas anuales, en la que se reconoce que “en el caso de los derechos vinculados a fuentes de financiación afectada a gastos concretos, se ha considerado que la realización del gasto (reconocimiento de las respectivas obligaciones), es el acontecimiento que da lugar al nacimiento del derecho de cobro.” (Apartado III.3.3)”

1ª Alegación realizada

La conclusión número 8 establece: “La dotación total destinada a Infraestructuras Agrarias ascendió a 3.747.470,00 €, cifra que ha sido gestionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería y por el ITA. En el caso de los fondos gestionados por el ITA, los derechos reconocidos son inferiores a los gastos que se han justificado con cargo a los superproyectos (001) y (005) por un importe de 721.310,95 €, cantidad que se compensa con la reconocida de más por la Consejería de Agricultura y Ganadería. Además, como en ejercicios anteriores, el ITA no cumple con el criterio de reconocer los derechos cuando se realiza la petición de fondos.”.

En la conclusión número 9 se expone que la Gerencia Regional de Salud también contabiliza los ingresos correspondientes a Infraestructuras Sanitarias financiadas con el FCI conforme al criterio de devengo.

En relación con estas conclusiones es necesario advertir que el Superproyecto correspondiente a Infraestructuras Agrarias, tanto del Fondo de Compensación como del Fondo Complementario, se gestiona y ejecuta conjuntamente por la Administración General de la Comunidad, a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería, como por el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León. Solamente cuando la ejecución conjunta de ambas entidades alcanza el 100% de la dotación del FCI para dicho Superproyecto, se puede realizar la tercera certificación de los gastos realizados y su correspondiente petición de fondos al Estado. En el ejercicio 2017, el ITAG no había ejecutado el 100% de los gastos susceptibles de ser financiados con el FCI, pero la Consejería de Agricultura sí había realizado el total de los gastos asignados a este Superproyecto.

El ITAG sigue un criterio de devengo para reconocer los derechos vinculados a gastos con financiación afectada y reconoce los ingresos del FCI en función de la ejecución de los gastos financiados con este fondo.

En el Informe Provisional se considera incorrecto este criterio de reconocimiento de los derechos por aplicación del documento número 4 de los Principios Contables Públicos, que vincula el registro de estos derechos a la petición de fondos que se realice al Estado.

La aplicación del criterio de devengo con carácter general a todos los derechos vinculados a la financiación de proyectos de gasto, hace que se desligue el momento de la contracción de los derechos de la mayor o menor diligencia o de la posibilidad de realizar las peticiones de fondos al Estado, evitando así el posible efecto distorsionador sobre el resultado presupuestario del ejercicio.

Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que el Plan General de Contabilidad establece que cuando la aplicación de un principio (o criterio) contable sea incompatible con la imagen fiel que deben mostrar las cuentas anuales, se considerará impropio dicha aplicación, resulta más adecuada para la imagen fiel de la Comunidad, la utilización del criterio de devengo y no el establecido en el documento número 4 de los Principios Contables Públicos.

Contestación a la alegación

En relación a la contestación de la Intervención General sobre la gestión y ejecución del Superproyecto correspondiente a Infraestructuras Agrarias, efectivamente, tal y como también pone de manifiesto el Informe, se realizan de manera conjunta por la Consejería de Agricultura y Ganadería y por el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León, ambas entidades con presupuesto limitativo, autónomo y contabilidades diferenciadas, pues se trata de entidades contables totalmente separadas, aunque sujetas al mismo Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León.

La alegación planteada ratifica lo manifestado en el Informe, pues cuando es la Administración General la que gestiona y ejecuta los proyectos de inversión vinculados a los Superproyectos, fueren del tipo que fueren, sigue el Principio Contable Público detallado en el Documento número 4 “Transferencias y Subvenciones”, el cual señala el principio de caja con carácter general, es decir, cuando se produce el incremento de activo, o en su caso, cuando el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de su respectiva obligación. Pero en el caso que nos ocupa, la Comisión de Principios y Normas Públicas fue un paso más allá en cuanto permitió, mediante una norma específica, reconocer el derecho en el momento que se efectuara la petición de fondos al Estado.

Sigue la alegación diciendo que *“El ITAG sigue un criterio de devengo para reconocer los derechos vinculados a gastos de financiación afectada y reconoce los ingresos del FCI en función de la ejecución de los gastos financiados con este fondo”*, en este sentido, la Intervención General confirma dos cuestiones: la primera, la observada en el Informe, es la no aplicación en el ITACYL de la regla específica mencionada en el párrafo anterior; y la segunda que, aunque el Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León es único en su aplicación para la Administración General, Organismos Autónomos y para la Administración Institucional (en el caso que nos ocupa el ITA, y la GRS, como se mencionan en el Informe y en esta alegación), existen dos criterios, pues si se trata de la Administración General, se siguen los Principios Contables Públicos, en cuanto al reconocimiento de los derechos generados, mientras que si se trata del ITAG o la GRS que gestionan también estos fondos en el ámbito de sus competencias, parece ser válido el principio de devengo.

Además, la Intervención General defendiendo únicamente el criterio aplicado por los entes anteriormente mencionados, hace referencia a la mención que hace el PGCP de Castilla y León sobre la inaplicación de algún principio contable cuando entre en conflicto con la imagen fiel, olvidando hacer referencia a lo que sigue diciendo el Plan *“Todo lo cual se mencionará en la memoria, explicando su motivación e indicando su influencia sobre el patrimonio, la situación financiera, la ejecución del Presupuesto y los resultados de la entidad”*. En la Memoria de las cuentas anuales del ITA, en el punto 5.1.A- Derechos reconocidos netos, se cita únicamente *“El Fondo de compensación Interterritorial se ha liquidado por 1.768.756,00 €, cantidad coincidente con lo presupuestado. Las obligaciones reconocidas asociadas llegan al 100%”*. Afirmación además que no es real, pues a fecha de cierre de las cuentas, tal y como se plasma en el Informe y se confirma en las alegaciones el ITAG no había ejecutado el 100% de los gastos susceptibles de financiación con el FCI, y por tanto no sólo contravino el principio de caja, sino además también el de devengo.

Cuando acontece el nacimiento del ciclo presupuestario, se sabe que los ingresos siempre tienen carácter de previsión y están destinados a financiar la totalidad del presupuesto de gastos, excepto aquellos con carácter finalista o vinculados, tal y como establece el art. 79 de la LHSP.

En el caso que estamos tratando, teniendo en cuenta que estos Fondos están vinculados a una financiación afectada, se incumple además del método de reconocimiento de los ingresos, también el de los gastos financiados por ellos, pues se da la paradoja de que, la Consejería de Agricultura y Ganadería teniendo presupuestada una cantidad inicial en sus presupuestos de ingresos de 1.978.714,00 €, finalmente ejecutó 1.257.403,05 €, por tanto, quedando un remanente de crédito por la diferencia, que no debería utilizarse más que para los proyectos relacionados con ese fin, como citaba el artículo 79 del párrafo anterior citado.

Y al contrario, y a criterio de este Consejo, más grave, el ITACYL, ha ejecutado unas inversiones valoradas finalmente en 2.490.066,95 € cuando únicamente la fuente de financiación específica asociada (dado que carecen de crédito presupuestario específico) estaba dotada en ese ente por 1.768.756,00 €, por tanto, ese ente carecía de la dotación suficiente en su “fuente de financiación”.

No se admite la alegación realizada ya que no desvirtúa el contenido del Informe.

Párrafo de referencia (Página 42)

“10. Aun cuando el detalle de las fuentes de financiación de cada proyecto individual, integrante de los superproyectos FCI, puede obtenerse del SICCAL, no se contabiliza separadamente la ejecución de cada superproyecto FCI. (Apartado III.4)”

2ª Alegación realizada

En la conclusión número 10 se afirma: *“Aun cuando el detalle de las fuentes de financiación de cada proyecto individual, integrante de los superproyectos FCI puede obtenerse del SICCAL, no se contabiliza separadamente la ejecución de cada superproyecto FCI”*.

Los Proyectos de Inversión vinculados a los Fondos de Compensación Interterritorial, determinados de común acuerdo entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no corresponden a inversiones concretas, sino a líneas generales de actuación, por lo que no se pueden asociar a proyectos concretos de inversión.

Aunque los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con los Fondos de Compensación no se identifiquen a nivel de créditos presupuestarios, en el Sistema de Información Contable de Castilla y León (SICCAL) se reflejan a través del sistema de Fuentes de Financiación, existiendo una Fuente de Financiación específica para cada uno de los superproyectos del FCI, quedando garantizado el cumplimiento de lo establecido en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

El Documento número 8 de los Principios Contables Público establece en su párrafo 30, que el seguimiento y control contable de los gastos de financiación afectada exige la determinación de la unidad contable básica en torno a la cual ha de organizarse la información, aclarando el párrafo siguiente que la unidad contable básica debe ser aquella unidad de gasto presupuestario cuya realización se pretende garantizar, ya que de la realización de la misma depende la percepción de los recursos afectados a la que debe asignarse.

En el caso de nuestra Comunidad, dicha unidad contable básica es la Fuente de Financiación, que tal y como se define en el Sistema de Información Contable de Castilla y León, cumple todos los requisitos de los Principios Contables Públicos para considerarla como una unidad contable separada, de cuya realización depende la percepción, en este caso, de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Los superproyectos FCI se contabilizan separadamente en dos submódulos del Sistema de Información Contable de Castilla y León: el submódulo de las Fuentes de Financiación y el submódulo de Certificaciones. A través de los mismos se obtiene en todo momento información pormenorizada de la ejecución de cada uno de los superproyectos FCI incluidos en el Anexo a la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado.

En el submódulo de las Fuentes de Financiación, se identifica cada uno de los superproyectos del FCI con una fuente de financiación independiente, por lo que a través de los distintos estados de ejecución, se puede conocer la contabilización de los gastos de la Comunidad susceptibles de ser financiados por el FCI.

Con el submódulo de Certificaciones, se realizan las peticiones de las dotaciones de los fondos, por lo que a través de esta herramienta se puede saber en todo momento los gastos efectivamente financiados con el FCI.

Por lo tanto, combinando ambos submódulos, se obtiene información detallada y precisa tanto de la ejecución del presupuesto de gastos susceptibles de ser financiados con los Fondos de Compensación Interterritorial, como de los efectivamente certificados y financiados con dicho recurso.

Contestación a la alegación

Respecto de la afirmación inicial de que los proyectos de inversión vinculados a los Fondos de Compensación Interterritorial “no corresponden a inversiones concretas, sino a líneas generales de actuación, por lo que no se pueden asociar a proyectos concretos de inversión”, hay que señalar que los gastos asociados a dichos proyectos tienen financiación afectada y que, como se indica en el propio Informe, se corresponden con una clasificación funcional a nivel de programa y subprograma de los gastos, siendo de plena aplicación el contenido del Documento número 8 de los Principios Contables Públicos que señala entre las características de los gastos con financiación afectada las siguientes:

- a. *“El gasto con financiación afectada, en el entorno de las administraciones públicas, es una figura de carácter presupuestario.*
- b. *Todo gasto con financiación afectada implica una unidad de gasto presupuestario, cualquiera que sea, y un conjunto de recursos presupuestarios específicos asociados a su financiación.*
- c. *La unidad de gasto a cuya financiación se encuentran afectados ciertos recursos debe ser susceptible de identificación, en términos genéricos o específicos, de conformidad con los criterios que se establezcan, en cada caso, en todos y cada uno de los periodos contables a los que se extienda su ejecución.*
-
- f. *Se entenderá por período de ejecución de todo gasto con financiación afectada el lapso de tiempo transcurrido entre el primero y el último acto de gestión que se realicen en relación con el mismo, ya procedan dichos actos del presupuesto de gastos o del de ingresos, cualquiera que sea el número de periodos contables que abarque.”*

En el mismo sentido la exigencia de concreción y especificidad de los gastos a financiar viene señalada en el Documento número 4 de los Principios Contables Públicos, en sus párrafos 71 y 73, al señalar:

“71. Los fondos se hacen efectivos a las CC.AA. del siguiente modo:

- *El 25% del importe de cada proyecto cuando se haya producido la adjudicación de la obra o suministro objeto de la inversión.*
- *El 50% del importe de cada proyecto cuando la ejecución del mismo se haya efectuado en igual porcentaje.*
- *El 25% restante cuando se haya ejecutado la totalidad del proyecto...*

73. El FCI es una subvención de capital, en cuanto que está destinado a financiar proyectos concretos y específicos de inversión expresamente relacionados en los Presupuestos Generales del Estado.”

En relación con la alegación de que la existencia de una Fuente de Financiación específica para cada uno de los superproyectos del FCI garantiza el

cumplimiento de lo establecido en la Ley 22/2001, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, hay que señalar que ello no cumple, a nuestro juicio, con la obligación de llevar una contabilidad separada de cada proyecto de inversión financiado con cargo a los FCI, establecida en la citada ley, ya que el módulo de Fuentes de Financiación del SICCAL recoge todos los proyectos cuyo gasto es elegible para ser financiado por los FCI, no los efectivamente financiados.

En cuanto a la delimitación de la unidad contable básica, el Documento número 8 de los Principios Contables Públicos, en el párrafo 31 establece que *“La unidad contable básica debe ser aquella unidad de gasto presupuestario cuya realización se pretende garantizar, ya que de la realización de la misma depende la percepción de los recursos afectados a la que debe asignarse.*

La unidad contable básica podrá estar constituida por:

- *Una estructura funcional del presupuesto de gastos.*
- *Una estructura económica del presupuesto de gastos.*
- *Un proyecto de gasto presupuestario.”*

Como se puede apreciar en tal delimitación no tiene cabida la fuente de financiación como unidad contable básica.

Respecto del resto del contenido de las alegaciones realizadas, hay que señalar que, como la propia Intervención General indica, es necesario extraer informes derivados de la combinación de dos submódulos del SICCAL (submódulo de Fuentes de Financiación y submódulo de Certificaciones) para conocer en un momento determinado la situación sobre la ejecución de los proyectos FCI y cuáles han sido los proyectos efectivamente certificados y financiados con dicho recurso. Por ello, aun cuando pueda admitirse como un sistema útil y eficaz para la gestión y certificación de los proyectos FCI, no es una contabilización separada en sentido estricto.

De la exposición efectuada por la Intervención General resultan las razones por las que, en contra de su criterio, no puede considerarse que se lleva una contabilidad separada de la ejecución de los proyectos FCI, tal y como se establece en el artículo 10.3 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

No se admite la alegación realizada ya que no desvirtúa el contenido del Informe.

Párrafo de referencia (Página 42)

“11. Se mantienen las debilidades de control interno relacionadas con la gestión de los FCI detectadas en las fiscalizaciones de ejercicios anteriores. (Apartado III.4)”

3ª Alegación realizada

En relación con las debilidades argumentadas en la conclusión número once, esta Intervención General realiza las siguientes consideraciones:

–Aunque los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con los Fondos de Compensación no se identifican a nivel de créditos presupuestarios, en el Sistema de Información Contable de Castilla y León (SICCAL) se reflejan a través del sistema de Fuentes de Financiación, existiendo una Fuente de Financiación específica para cada uno de los superproyectos del FCI.

–La Intervención General de la Administración de la Comunidad ha elaborado un “Manual para el seguimiento, control e información de la ejecución de las inversiones comprendidas en los FCI, así como la certificación y reclamación de las cantidades que corresponde percibir a la Comunidad de Castilla y León por dicho concepto” conforme a las funciones atribuidas en el capítulo VII de la Orden EYH/966/2016, de 18 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Economía y Hacienda.

El seguimiento y control de la ejecución de las inversiones, así como la certificación y reclamación de los fondos se realiza por el Servicio de Contabilidad de este Centro Directivo, siguiendo las reglas y la periodicidad establecida en el apartado segundo del citado manual.

Contestación a la alegación

Respecto del primer punto de las alegaciones realizadas, hay que señalar que en el Informe se recoge, como una de las debilidades, que *“No existen rúbricas presupuestarias específicas en el Estado de gastos del Presupuesto que recojan los proyectos FCI”*, hecho que es ratificado en la alegación realizada.

Respecto del segundo punto, como se menciona en el Informe, con fecha 16 de junio de 2017, se ha elaborado y publicado en la página web de la Junta de

Castilla y León un Manual en relación con los proyectos financiados por los FCI, no obstante, de su estudio, de las evidencias encontradas en el trabajo de auditoría, de las contestaciones facilitadas en el cuestionario de debilidades, además de la contestación a la primera alegación, dicho Manual no ha subsanado las deficiencias puestas de manifiesto en los informes de los expedientes justificados al FCI de ejercicios anteriores, hecho que no es rebatido en la alegación.

No se admite la alegación realizada ya que no desvirtúa el contenido del Informe.