

# **INFORME SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO. PAF 2016**

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2016 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 18 de octubre de 2017. La publicación en la página web, tanto del texto íntegro del informe como de la nota resumen del mismo, tuvo lugar el 25 de octubre.

## **OBJETIVO**

Se trata de una auditoría combinada de regularidad y operativa cuya finalidad es evaluar el seguimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la concesión de subvenciones destinadas a las entidades sin ánimo de lucro y la correspondencia entre el objeto y finalidad de las subvenciones con los objetivos previstos en los planes estratégicos de subvenciones.

Se han tenido en cuenta los siguientes objetivos generales:

\*Análisis de las cifras globales de gasto comprometido, diferenciando entre Administración general e institucional. Se clasificará el gasto total entre los diferentes procedimientos de concesión.

\*Se analizará el procedimiento de concesión, en concreto, la motivación del acto de concesión de las subvenciones tramitadas al amparo del artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones (LGS) y la adecuación a la legalidad de las subvenciones de concurrencia competitiva.

\*Análisis de la conexión de subvenciones a un mismo beneficiario por los diferentes órganos de la Administración general e institucional.

\*Se verificará la existencia de un plan estratégico de subvenciones por cada una de las consejerías y entidades que integran la Administración institucional y la correspondencia entre la finalidad y objetivos previstos en el plan con los establecidos para las subvenciones analizadas.

## **ALCANCE**

La auditoría se dirige al análisis de las subvenciones concedidas a entidades sin ánimo de lucro por la Administración de Castilla y León, ya sea general como institucional.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque se centra en analizar la gestión de las consejerías y entes concedentes de las subvenciones, no en el análisis del beneficiario. Al no incluirse dentro de los objetivos de la auditoría y, por tanto, quedar fuera de su alcance, no ha sido evaluada la actividad desarrollada por las entidades sin ánimo de lucro y el cumplimiento de sus obligaciones como beneficiario.

A tal fin, se ha solicitado información a la Consejería de Economía y Hacienda acerca del conjunto de las subvenciones contabilizadas a fecha del cierre del ejercicio 2015 por las consejerías de la Junta de Castilla y León, organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado. Conforme a la información recibida, la cifra total del gasto en 2015, asciende a 83.099.761 euros.

Es de señalar que no se han producido limitaciones al alcance. Los entes fiscalizados han mostrado, en todo momento, una actitud de colaboración. Los trabajos de campo concluyeron el 12 de mayo de 2017. La muestra ha comprendido un total de 63 subvenciones.

## **ALEGACIONES**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 25.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas (ROF), se remitió el informe provisional para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes. Se solicitó prórroga, que fue concedida, si bien la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades presentó las alegaciones fuera del plazo concedido, por lo que han sido objeto de tratamiento como extemporáneas. Las admitidas han dado lugar a la modificación del presente Informe, dándose cuenta a pie de página.

## **CONCLUSIONES**

### ANÁLISIS DE LAS CIFRAS TOTALES DE GASTO

1.- La cifra total de subvenciones contabilizadas, al cierre del ejercicio 2015, asciende a 83.099.761 euros, de los cuales 55.353.876 euros (66,61%) se han asignado por el procedimiento de concesión directa (artículo 22.2 de la LGS), mientras que el resto, 27.745.884 euros (33,39%), se ha tramitado por el procedimiento de

concurrencia competitiva. La Gerencia de Servicios Sociales, que gestiona el 28% de las subvenciones totales, tramita el 99,88% de sus subvenciones mediante el procedimiento de concesión directa. En definitiva, el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva deja de ser el régimen general de concesión.

### ANÁLISIS DE LA FASE DE CONCESIÓN

2.- Las subvenciones directas concedidas al amparo del artículo 22.2 de la L.G.S. por razones de interés público, social, económico y humanitario, no cuentan con la debida motivación relativa a la imposibilidad o dificultad para promover la convocatoria pública de la subvención. En 29 subvenciones directas analizadas se aprecian en el objeto subvencionado razones de carácter social, humanitario y económico que sustentan la intervención de la Administración, pero en 21 de los 29 casos analizados no queda debidamente motivado que el beneficiario seleccionado de manera directa sea el único o el más adecuado para su ejecución y, por tanto, sea difícil promover su concurrencia con otros posibles beneficiarios.

3.- Se ha comprobado que todos los expedientes de concesión directa por razones que dificultan su convocatoria pública han sido comunicados a las Cortes de Castilla y León a través de la Consejería de la Presidencia, según previene el artículo 31.5 de la Ley de Subvenciones de Castilla y León (LSCyL).

4.- En 12 expedientes queda definida nítidamente la finalidad perseguida por la Administración concedente, pero la delimitación del objeto de la subvención es excesivamente genérica, ya que no define claramente el proyecto o actuación concreta y singular al cual queda afectada la entrega dineraria. La falta de una definición detallada del objeto de la subvención incumple el artículo 2.1.b) de la LGS, incluso dificulta el seguimiento de los resultados obtenidos, la correcta justificación de la subvención por parte de estos beneficiarios y su correspondiente control.

5.- En dos expedientes los criterios para la selección de los beneficiarios son genéricos y no están suficientemente desarrollados en las bases reguladoras, por lo que se dificulta su selección objetiva. En cuatro expedientes, si bien los criterios están definidos y ponderados en las bases, las comisiones de valoración establecen subcriterios para concretar los aspectos a valorar en las solicitudes presentadas. En consecuencia, los interesados ignoraban estos subcriterios al momento de presentar su solicitud. En otros dos expedientes, los criterios no se ponderan en las bases reguladoras sino en la convocatoria, por lo que se incumple lo establecido en el artículo 17.3 de la LGS.

6.- Se ha observado que en uno de los expedientes la comisión de valoración asigna una ponderación no homogénea a los criterios de selección, incumpléndose varios artículos de la LGS. En consecuencia, ha de afirmarse que la comisión de

valoración ha de acomodarse a las funciones que tiene asignadas en el artículo 22.1 de la LGS.

7.- La comisión de valoración en tres expedientes establece un umbral mínimo de puntuación por debajo del cual los peticionarios no pueden ser beneficiarios sin que sea conocida esta limitación con carácter previo, por lo que se produce una vulneración del principio de transparencia del artículo 8 de la LGS.

8.- En dos expedientes la determinación del importe individual no figura dentro del contenido de las bases y la convocatoria, sino que es calculada por la comisión de valoración, por lo que se incumple la LGS (art. 17.3).

9.- El sistema de justificación no siempre se ajusta a las fórmulas previstas en el artículo 30.1 de la LGS.

10.- En un expediente en el que se concede una subvención directa a los agentes sociales, se prevé la justificación de costes indirectos como un tanto alzado sin necesidad de presentar justificación, sin establecer fracción alguna del coste total y sin necesidad de aportar justificantes de gasto, incumpliendo por tanto los artículos 31.9 y 30.3 de la LGS.

11.- En cinco expedientes, las órdenes de bases incluyen para la valoración de las solicitudes, criterios asociados a los resultados obtenidos por los solicitantes en los proyectos subvencionados por la misma línea de subvención en convocatorias anteriores. Esto resulta discriminatorio para los solicitantes que acceden por primera vez a la subvención, incumpléndose el artículo 8.3.a de la LGS.

12.- Como ya se ha puesto de manifiesto, la Gerencia de Servicios Sociales utiliza de manera casi exclusiva la subvención directa como medio de apoyo a las entidades privadas sin ánimo de lucro que actúan ejecutando los servicios y prestaciones incluidas en el Catálogo de Servicios Sociales. Es cierto que todos los acuerdos de la Junta justifican correctamente en todos los supuestos las especiales razones de interés social que concurre en cada actuación. No obstante, no se fundamenta en ningún caso la imposibilidad de acudir a un procedimiento de concurrencia y hay que tener presente que, de acuerdo con el artículo 22.1.c de la LGS, la subvención directa es un procedimiento excepcional.

13.- Se observa, al menos en cinco expedientes, que se utiliza la figura de la subvención cuando lo cierto es que hay una contraprestación a la entrega dineraria de la Administración.

14.- La subvención de concurrencia competitiva que financia la formación de trabajadores ocupados asigna un papel a la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo en Castilla y León que vulnera el principio de objetividad del artículo 8.3 de la LGS, dado que el Patronato de la Fundación está formado

mayoritariamente por representantes de los agentes sociales y se constata que estos agentes sociales resultan beneficiarios de estas subvenciones, bien directamente o bien a través de fundaciones vinculadas a los mismos.

La Fundación colabora con el órgano instructor de las subvenciones en distintas fases del procedimiento: análisis de las solicitudes; emisión de informes de valoración que se remiten a la comisión de valoración, de la cual forma parte como vocal; realiza la comprobación de la justificación presentada por el beneficiario; y colabora con la Administración en la definición de las necesidades formativas que determinan la formación subvencionable. Es preciso señalar que, de acuerdo con las alegaciones presentadas, la Fundación deja de participar en el proceso de selección de los beneficiarios y pasa a actuar como entidad colaboradora de la Administración.

Hay que tener en cuenta que el Real Decreto Ley 4/2015, señala en su exposición de motivos lo siguiente: “Los agentes sociales dejan de participar en la gestión de fondos y en la impartición de la formación como lo hacían hasta la fecha, dejando este papel a las entidades que imparten formación profesional y que desarrollarán esta tarea en un nuevo entorno más competitivo”.

#### ANÁLISIS DE LA CONCESIÓN POR BENEFICIARIO

15.- Analizadas las subvenciones concedidas a los agentes sociales se denota que perciben una subvención nominativa de la Consejería de Economía y Empleo para financiar parte de los gastos corrientes derivados de sus acciones de representación. Al mismo tiempo, reciben otras subvenciones concedidas por la misma consejería así como por el Servicio de Empleo de Castilla y León (ECyL) que puede producir confusión en la imputación de los gastos que forman la cuenta justificativa.

El ECyL financia acciones de orientación dirigidas a trabajadores desempleados y ocupados utilizando indistintamente subvenciones de concurrencia competitiva y de concesión directa. La imposibilidad de promover concurrencia competitiva en estas últimas subvenciones no está suficientemente justificada a la vista de que acciones similares, dirigidas a los mismos destinatarios, pueden concederse a los mismos beneficiarios utilizando el procedimiento ordinario de concurrencia.

La Consejería de Economía y Empleo utiliza indistintamente subvenciones de concurrencia competitiva y directa para financiar acciones de asesoramiento, información y cursos de formación en materia de prevención de riesgos laborales. Esta simultaneidad evidencia la incorrecta utilización del procedimiento de concesión directa al amparo de las especiales características del beneficiario o la especificidad de las actuaciones financiadas, ya que para financiar objetos similares y dirigidos a los

mismos beneficiarios es posible la utilización del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva.

Las federaciones deportivas reciben de la Consejería de Cultura y Turismo, indistintamente, subvenciones directas y de concurrencia competitiva, sin que los objetos financiables estén suficientemente individualizados o definidos.

La Gerencia de Servicios Sociales concede mayoritariamente subvenciones directas y no cuentan con la debida motivación, salvo en el caso de la subvención vinculada a la Red de Protección a las Familias.

### PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES

Las Consejerías de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y de Educación, así como la Gerencia Regional de Salud, el ECyL y la ADE, no aprueban planes estratégicos de subvenciones, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 8 de la LGS y 4 de la LSCyL. Esta situación tiene una mayor relevancia en los casos del ECyL y la Consejería de Educación que representan, respectivamente, el 26% y el 10% con respecto al total de la Administración general e institucional.

Las Consejerías que tienen aprobados planes estratégicos incluyen solamente las previsiones de las subvenciones en concurrencia competitiva, pero no las de concesión directa, a pesar de constituir una parte fundamental del total. En el caso de la Gerencia de Servicios Sociales, que tramita el 99,79% de las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro de manera directa, no ha incluido ninguna de ellas en el Plan Estratégico elaborado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Es de señalar que la LSCyL en su artículo 4.3 establece que en el primer trimestre del año se habrá de evaluar el cumplimiento de los objetivos y efectos previstos en el plan estratégico. No se ha realizado esta evaluación por las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, de Familia e Igualdad de Oportunidades, de Economía y Empleo y de la Presidencia.

Solamente la Consejería de Cultura y Turismo efectúa la evaluación de los efectos conseguidos con las subvenciones tramitadas. En consecuencia, no se cumple con la finalidad prevista en la exposición de motivos de la LGS, que postula la inclusión de estos planes en la gestión de subvenciones como medida para mejorar la eficacia y eficiencia de la actividad de fomento desarrollada por la Administración.

## **OPINIÓN**

Los trabajos de fiscalización han constatado que el elevado porcentaje de subvenciones directas concedidas al amparo del artículo 22.2.c) convierte el régimen

excepcional en ordinario y su utilización no siempre va acompañada de la debida motivación que justifique la imposibilidad de promover la concurrencia competitiva (Conclusiones 1 y 2).

Las subvenciones concedidas en concurrencia competitiva cumplen razonablemente los requisitos legales con las siguientes excepciones: los criterios de valoración para la selección de los beneficiarios no siempre están bien detallados en las bases reguladoras y las convocatorias, obligando a las comisiones de valoración a la introducción de criterios interpretativos que deberían figurar en la norma reguladora de la subvención; el objeto de las subvenciones no siempre está suficientemente definido, lo que dificulta la formación de la cuenta justificativa por el beneficiario y su control por parte de la Administración (Conclusiones 4 y 5).

En relación con los planes estratégicos de subvenciones, no se han aprobado por las Consejerías de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y de Educación, la Gerencia Regional de Salud, el ECyL y la ADE, incumpliendo el artículo 4 de la LSCyL. En los planes aprobados, no se incluyen indicadores cuantificados ni se realiza la evaluación anual de la ejecución del plan prevista en la LSCyL. La ausencia de planes estratégicos, junto con su falta de seguimiento, impide la consecución del doble objetivo previsto en la normativa de subvenciones, por un lado “adecuar las necesidades públicas a cubrir con subvenciones con las previsiones de recursos disponibles” y, por otro, la utilización de la información obtenida de los resultados derivados de la ejecución del plan para orientar la toma de decisiones relativas al mantenimiento, supresión o modificación de las líneas de subvenciones previstas hacia otras más eficaces y eficientes (Conclusiones 24 y 25).

## **RECOMENDACIONES**

1) Se recomienda a las consejerías y entes que conceden subvenciones directas, al amparo del artículo 22.2.c) de la LGS, al constatarse una deficiente motivación, que limiten la utilización de este procedimiento de concesión de subvenciones a los casos excepcionales para los que el objetivo perseguido por la Administración no pueda alcanzarse si no es a través de la selección directa del beneficiario. En los casos en que sea precisa esta fórmula de concesión, se recomienda que se motive adecuadamente en el expediente no sólo las razones de interés público, social, económico o humanitario asociadas al proyecto o actuación financiada, sino también la imposibilidad de atender estas necesidades por otro beneficiario distinto de aquel al que se concede directamente la subvención y que impiden, por tanto, promover la concurrencia competitiva. Esta situación afecta principalmente a las Consejerías de Agricultura y Ganadería, de Educación, de Economía y Hacienda, de Empleo, de Familia e Igualdad de Oportunidades, ADE, Gerencia de Servicio Sociales y ECyL.

2) Se recomienda que las Consejerías de Empleo, Economía y Hacienda, Educación, Cultura y Turismo, Gerencia de Servicios Sociales y ECyL definan con claridad y concreción el objeto de las subvenciones, fundamentalmente en las subvenciones directas concedidas al amparo del artículo 22.2.c) de la LGS, en las que no existe competencia con otros proyectos para obtener el apoyo de la Administración. La falta de definición del objeto de la subvención impide la correcta formación, rendición y comprobación de la cuenta justificativa, además de impedir hacer un seguimiento de los objetivos previstos con la subvención concedida.

3) En las subvenciones tramitadas por el conjunto de la Administración general e institucional, utilizando el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, se recomienda ampliar el contenido de las actas de la comisión de valoración con los informes técnicos y cálculos que hayan sido precisos, tanto para decidir las puntuaciones asignadas a las solicitudes, como para determinar el importe individual de la subvención en aquellos casos en que no se deduce inequívocamente de lo dispuesto en las bases reguladoras y convocatorias. Todo ello, con la finalidad de garantizar, mediante la debida motivación de las decisiones adoptadas, el cumplimiento del principio de objetividad y transparencia en la selección de los beneficiarios.

4) En la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y el ECyL, los aspectos valorados en los criterios de selección previstos en las bases reguladoras y que se refieran de manera directa a aspectos concretos de los proyectos o inversiones financiadas, deberían ser mantenidos en la ejecución de esas actividades, exigidos como obligaciones del beneficiario y ser incluidos en las comprobaciones a efectuar por el órgano gestor de la subvención al revisar la justificación presentada por el beneficiario.

5) Se recomienda a la Consejería de Cultura y Turismo y al ECyL incluir en los criterios de selección de los beneficiarios que valoran los resultados obtenidos por los solicitantes en convocatorias anteriores, criterios alternativos para valorar la experiencia de las entidades que acceden por primera vez a la subvención, de manera que compitan en términos de igualdad con el resto de solicitantes de la subvención.

6) Se recomienda a la Consejería de Cultura y Turismo y al ECyL que, en los casos en que se fije un umbral mínimo de puntuación para la selección de los beneficiarios, este sea fijado en las bases reguladoras o, en su defecto, en la convocatoria, al definir los criterios de selección o sus ponderaciones con la finalidad de que el nivel mínimo de calidad exigible a los proyectos, sea conocido con carácter previo por todos los interesados en acceder a la subvención.

7) En la Consejería de Empleo, para las bases reguladoras y convocatorias de las subvenciones de concurrencia competitiva que no establezcan ponderaciones de los criterios, se recomienda que se atribuya cada uno el mismo peso relativo, de

acuerdo con lo previsto en el artículo 60 del Reglamento de la LGS que constituye normativa no básica.

8) En los casos que se prevea en las bases reguladoras de la Consejería de Agricultura y Ganadería, el prorrateo del importe global máximo destinado a las subvenciones, de acuerdo con el último párrafo del artículo 22.1 de la LGS, se recomienda que se motive debidamente la excepcionalidad de la medida.

9) Se recomienda a las Consejerías de la Presidencia y de Economía y Hacienda, generalizar la utilización de la cuenta justificativa prevista en el artículo 30 de la LGS en cualquiera de las modalidades desarrolladas por el RLGS en aquellos casos en que no se utilicen como sistema de justificación, los módulos o estados contables previstos en el mismo artículo. El contenido de la cuenta debería incorporar información relativa al coste total de las actividades realizadas y no limitarse a la presentación de facturas hasta cubrir el importe subvencionado. La cuenta debe informar del importe, procedencia y aplicación del total de los fondos que financian la actividad subvencionada, debe ser rendida por el beneficiario en plazo y su contenido lo vincula y, por tanto, debe ser inalterable.

10) En las subvenciones tramitadas por el ECyL para el fomento de la contratación por cuenta ajena, deberían establecerse criterios de graduación de los incumplimientos asociados al mantenimiento de las contrataciones subvencionadas de acuerdo con los requisitos establecidos en las bases reguladoras.

11) Se recomienda que la Gerencia de Servicios Sociales valore la posibilidad de utilizar fórmulas de gestión alternativas a la subvención en aquellos casos en los que se aprecia confusión en la calificación del expediente entre la figura del contrato administrativo y la subvención.

En los casos que proceda la utilización de la figura de la subvención, se recomienda su tramitación a través del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva. En este sentido, consultada la Base de Datos Nacional de Subvenciones, se observa que en el resto de las CCAA las subvenciones tramitadas en el ámbito de los servicios sociales alternan ambos procedimientos de concurrencia competitiva y concesión directa, pero con un predominio de las primeras en las CCAA de Andalucía, de Aragón, de Valencia, de Castilla-La Mancha y de Cataluña.

12) Las subvenciones concedidas a los agentes sociales por las Consejerías de Empleo, de Economía y Hacienda, la Gerencia de Servicios Sociales y el ECyL deberían tramitarse utilizando el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, dando entrada al resto de posibles beneficiarios que puedan estar interesados en el acceso a los diferentes objetos de subvención financiados.

La determinación del objeto subvencionado debería detallarse en mayor medida, de manera que quede claramente identificada la actuación desarrollada por

el sindicato que es apoyado por la Administración. En este sentido, debería prestarse especial cuidado con el diseño del sistema de justificación utilizado, de manera que a través de un objeto claramente definido y una cuenta justificativa debidamente detallada no se produzca confusión entre los gastos subvencionables, muy similares, imputados a una u otra concesión.

13) En la subvención directa concedida por la Consejería de Economía y Hacienda a las organizaciones sindicales en base al Pacto de Derechos de Representación Sindical, competencia actualmente asumida por la Consejería de la Presidencia, se recomienda aproximar la cuantía de la subvención al coste de prestación de las funciones asumidas por estas organizaciones para el desarrollo de sus labores de representación.

14) En el conjunto de las consejerías y entes de la Administración institucional, el contenido de los planes estratégicos de subvenciones debería adaptarse a lo previsto en el artículo 12 de la RLG, que no constituye legislación básica e incluir, junto con los objetivos, los indicadores de ejecución y de resultados, debidamente cuantificados, junto con su plazo previsto de ejecución, que permitan medir de manera objetiva el grado de consecución de los fines perseguidos con las distintas subvenciones. Igualmente, y a la vista de la importancia cuantitativa de las subvenciones directas concedidas, se recomienda que estas sean incluidas en los planes estratégicos, al menos aquellas cuya concesión pueda preverse en el momento de elaborar el plan.

Valladolid, a 26 de enero de 2018