

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

2793 *Resolución de 27 de diciembre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 422A «Incentivos regionales a la localización industrial», ejercicio 2015.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 27 de diciembre de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 422A «Incentivos regionales a la localización industrial», ejercicio 2015, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

2. Instar al Gobierno a:

– Asumir las conclusiones y recomendaciones del citado Informe.

– Tomar las posibles soluciones legales y administrativas respecto a la Gestión y Control de las Subvenciones Públicas:

a) Modificación de la Orden EHS/2874/2009, en el sentido de:

I. Recoger las modificaciones derivadas de la normativa comunitaria.

II. Actualizar los anexos de forma que coincidan con los del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

III. Determinación de los plazos para que las Comunidades Autónomas realicen los trámites necesarios para trasladar las ayudas a la Dirección General de Fondos Comunitarios.

IV. Incluir un modelo normalizado del informe que las Comunidades Autónomas deben enviar a la Dirección General de Fondos Comunitarios donde deben especificar:

1. Adecuación del proyecto.

2. Análisis de viabilidad.

3. Concurrencia con otras subvenciones.

4. Otros puntos de relevancia.

b) La Dirección General de Fondos Comunitarios, debe establecer formularios de revisión documental y cumplimentación de requisitos en las diferentes fases de gestión del expediente, para sistematizar la actuación del personal encargado de efectuar la revisión.

3. Instar al Ministerio de Hacienda y Función Pública a:

– Impartir instrucciones al Consejo Rector de los Incentivos Regionales para proceder a la modificación del Acuerdo de fecha 12 de mayo de 2015, sobre ordenación y funcionamiento del sistema de incentivos regionales para el periodo 2014-2020, objetivando los criterios de valoración y reduciendo el margen de discrecionalidad.

– Impartir instrucciones al Consejo Rector de los Incentivos Regionales para valorar las razones por las que se produce un elevado número de solicitudes de modificaciones y renunciadas en los proyectos, articulando los medios necesarios para reducir el porcentaje de dichas renunciadas.

– Realizar un estudio «transversal» de la Administración General del Estado relativo a la necesidad de:

a) Normalización de los documentos a aportar.
b) Establecimiento de instrucciones o directrices comunes que afecten a la gestión de las subvenciones:

- I. Plazos.
- II. Documentación a presentar.
- III. Procedimientos:

– Comprobación.
– Seguimiento.
– Revisión.
– Sancionador.
– Retomar los trabajos del Grupo de Trabajo interministerial creado en el 2014 a propuesta de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios referente al Anteproyecto para la modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

4. Instar a la Dirección General de Fondos Comunitarios a:

– Promover la revisión de la periodicidad de la obligación que tiene el Consejo Rector, a través del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de elevar al Gobierno una memoria explicativa de los incentivos regionales concedidos en cada zona promocionable, así como la incidencia sobre la inversión y el empleo.

– En coordinación con las Administraciones con competencias en función de la materia, promover la modificación del procedimiento previsto en el artículo 42.4 del RD 899/2007 y en el Manual de Procesos y Procedimiento, de tal forma que el solicitante y comprobante de la información relativa a la condición de mantenimiento del empleo sea con carácter general la Dirección General de Fondos Comunitarios.

– En coordinación con el Ministerio de Hacienda y Función Pública, y el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, promover la modificación de la Orden EHA/2874/2009, debiendo recoger las modificaciones derivadas de la normativa comunitaria y especialmente en lo relativo al inicio de las inversiones, la actualización de los anexos que han de remitir las Comunidades Autónomas como los que deben cumplimentar los solicitantes y beneficiarios de las ayudas, determinación de los plazos a los efectos de los trámites recogidos en el artículo 1, inclusión de un modelo normalizado del informe preceptivo de conformidad con su artículo 1.6, así como el establecimiento de un plazo para que las Comunidades Autónomas revisen la documentación presentada por el beneficiario a efectos de solicitar el cobro de la ayuda.

– Actualizar el Manual de Procesos y Procedimientos, siguiendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

– En coordinación con la Intervención General de la Administración del Estado, estudiar la modificación de la aplicación informática SIRIO, asumiendo las conclusiones y recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

– La revisión de la periodicidad de la obligación que tiene el Consejo Rector, a través del Ministro de Hacienda y Función Pública, de elevar al Gobierno una memoria explicativa de los incentivos regionales concedidos en cada zona promocionable, así como de su incidencia sobre la inversión y empleo.

– La modificación del procedimiento previsto en el artículo 42.4 del RD 899/2007 y en el Manual de Procesos y Procedimiento para coherencia la regulación con la práctica habitual desarrollada, de tal suerte que el solicitante y comprobante de la información relativa a la condición de mantenimiento del empleo sea, con carácter general, la Dirección General de Fondos Comunitarios.

– La reforma del artículo 1 (apartados 1 y 7) de la Orden EHA/2874/2009 de forma que recoja las modificaciones derivadas de la normativa comunitaria, en concreto en lo relativo al inicio de las inversiones.

– La actualización de los anexos de la Orden EHA/2874/2009, tanto los que han de cumplimentar los solicitantes y beneficiarios de las ayudas como los que han de remitir las Comunidades Autónomas, a fin de que coincidan con los disponibles en la sede electrónica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

– La determinación de un plazo para que las Comunidades Autónomas realicen los trámites necesarios recogidos en el artículo 1 de la Orden EHA/2874/2009 para trasladar a la Dirección General de Fondos Comunitarios las solicitudes de ayuda presentadas por los interesados.

– La inclusión, en la Orden EHA/2874/2009, de un modelo normalizado del informe preceptivo que, según establece el artículo 1.6 de aquella, deben emitir las Comunidades Autónomas y enviar a la Dirección General de Fondos Comunitarios junto con la solicitud de ayuda y en el que han de pronunciarse sobre: la adecuación del proyecto, el análisis de viabilidad del mismo, la concurrencia con otras ayudas y cualquier otro extremo relevante a estos efectos.

– El establecimiento de un plazo para que las Comunidades Autónomas revisen la documentación presentada por el beneficiario a efectos de solicitar el cobro de la ayuda, realicen las preceptivas comprobaciones y den traslado de la documentación correspondiente a la Dirección General de Fondos Comunitarios.

– Actualizar el Manual de Procesos y Procedimientos en el sentido de:

- Regular la composición, funcionamiento y actividad del Comité de Evaluación de Proyectos, que es *de facto* el órgano que realiza la calificación de los proyectos.

- Establecer formularios de revisión documental y cumplimiento de requisitos en las diferentes fases de gestión del expediente, para sistematizar la actuación del personal encargado de efectuar la revisión.

- Incluir como documentación necesaria y anexa a las actas del Consejo Rector, el informe económico que elabora la Subdirección General de Incentivos Regionales antes de cada reunión de dicho Consejo, en el que acredita la existencia de crédito adecuado y suficiente.

– Estudiar conjuntamente con la Intervención General de la Administración del Estado la modificación de la aplicación informática SIRIO de tal manera que:

- Permita a cualquiera de los órganos gestores verificar la situación o estado en que se encuentran los expedientes (tanto de manera individual como global) en cualquiera de sus fases.

- Sirva para controlar los plazos previstos para la resolución de solicitudes y otros procedimientos que se lleven a cabo tales como recursos y solicitud de modificaciones.

- Permita obtener la información necesaria para elaborar los indicadores del presupuesto.

5. Instar al Consejo Rector a:

– Estudiar la modificación del Acuerdo de fecha 12 de mayo de 2015, sobre ordenación y funcionamiento del sistema de incentivos regionales para el periodo 2014-2020, o en su caso, detallar en instrucciones internas las pautas para otorgar las puntuaciones en relación con aquellos criterios cuya valoración no se efectúa a través de fórmulas matemáticas, de tal manera que se objetiven y se reduzca el margen de discrecionalidad, en la medida de lo posible.

– Estudiar las razones por las que se produce un elevado número de solicitudes de modificaciones y renunciadas en los proyectos y, en su caso, promover la modificación de las condiciones de las resoluciones individuales (que determinan los requisitos que deben cumplirse a lo largo de la vida del proyecto), o de los procedimientos aplicados en la valoración de solicitudes con la finalidad de incrementar la efectividad de los incentivos mediante la reducción del porcentaje de renunciadas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de diciembre de 2017.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES
CONCEDIDAS CON CARGO AL PROGRAMA
PRESUPUESTARIO 422A “INCENTIVOS REGIONALES A LA
LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL”, EJERCICIO 2015**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14. de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de julio de 2017, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS CON CARGO AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 422A “INCENTIVOS REGIONALES A LA LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL”, EJERCICIO 2015, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
- I.2. ANTECEDENTES.
- I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.4. MARCO NORMATIVO.
- I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

- II.1. INTRODUCCIÓN.
- II.2. VALORACIÓN DE SOLICITUDES Y CONCESIONES.
- II.3. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES.
 - II.3.1. Introducción.
 - II.3.2. Revisión de cumplimiento de condiciones por la DGFC.
 - II.3.3. Modificación de las condiciones, recursos y renunciaciones.
- II.4. PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA DECLARACION DE INCUMPLIMIENTOS DE CONDICIONES, REINTEGROS Y DESCERTIFICACIONES.
 - II.4.1. Incumplimientos de condiciones.
 - II.4.2. Reintegros y descertificaciones.
- II.5. REFLEJO DE LOS INCENTIVOS REGIONALES EN EL SISTEMA CONTABLE DEL ESTADO. VERIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE PAGOS.
- II.6. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO ESTABLECIDOS Y OTRAS ACTUACIONES RELACIONADAS CON LOS INCENTIVOS REGIONALES.
 - II.6.1. Grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores de seguimiento establecidos.
 - II.6.2. Otras actuaciones relacionadas con los incentivos regionales.

III. CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN.

IV. RECOMENDACIONES.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AP	Área de Proyectos
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
CR	Consejo Rector
DGFC	Dirección General de Fondos Comunitarios
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
GT	Grupo de Trabajo
INTECO	Módulo de gestión de SIC'3 para ingresos de naturaleza no tributaria
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MN	Ministro de Hacienda y Función Pública
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RD	Real Decreto
RI	Resolución Individual
SGIC	Subdirección General de Inspección y Control
SGIR	Subdirección General de Incentivos Regionales
SGT	Secretaría General Técnica del MHFP
SIC'3	Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado
SIRIO	Sistema de Información de Incentivos Regionales
SS	Seguridad Social
VILEM	Informe de la vida laboral de la empresa

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 SITUACIÓN DE EXPEDIENTES.

CUADRO Nº 2 GRADO DE EJECUCIÓN DE OBJETIVOS E INDICADORES.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El origen de este procedimiento fiscalizador se encuentra en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas por el que se aprobó el Programa de Fiscalizaciones para el año 2016¹, cuyo apartado III se refiere a las programadas por iniciativa del Tribunal de Cuentas, en particular en el punto 1, *Fiscalizaciones en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos*, se incluyó una nueva actuación denominada *Fiscalización de las subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 422A "Incentivos regionales a la localización industrial", ejercicio 2015*.

Este procedimiento de fiscalización se enmarca dentro del objetivo específico de promoción de *"buenas prácticas de organización, gestión y control entre las entidades públicas"* contenido en el documento de planificación de la actividad fiscalizadora 2015-2017 del Tribunal de Cuentas.

El inicio de este procedimiento fiscalizador fue acordado por el Pleno en su sesión de 30 de junio de 2016.

I.2. ANTECEDENTES

Según se recoge en el art. 1 de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, son incentivos regionales las ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

De acuerdo con el art. 10.1 del Real Decreto (RD) 899/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los incentivos regionales, los tipos de incentivos que pueden concederse son los siguientes:

- Subvención a fondo perdido sobre la inversión aprobada.
- Subvención de intereses sobre préstamos que el solicitante obtenga de las Entidades financieras.
- Subvención para amortización de los préstamos a que se hace referencia en el apartado anterior.
- Cualquier combinación de las subvenciones anteriores.
- Bonificación de la cuota empresarial por contingencias comunes de la Seguridad Social durante un número máximo de años que se determina reglamentariamente y con sujeción a las reglas que en materia de concurrencia, cuantía máxima e incompatibilidad dispone la normativa sobre incentivos a la contratación y fomento del empleo.

El único tipo de incentivo regional que se concedió durante el periodo analizado fueron las subvenciones a fondo perdido sobre la inversión aprobada, de acuerdo con los reales decretos que delimitan las zonas de promoción económica en cada Comunidad Autónoma (CA) y Ciudad Autónoma.

El Reglamento de los incentivos regionales dispone los órganos gestores que intervienen en la administración de las ayudas así como sus funciones, según el siguiente detalle:

- a) El Consejo Rector de los Incentivos Regionales, adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP), es el administrador de los incentivos.

¹ Este Acuerdo fue adoptado por el Pleno en su sesión 22 de diciembre de 2015.

Está integrado por los siguientes miembros:

- Presidente: el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.
- Vicepresidente primero: el titular de la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC).
- Vicepresidente segundo: el titular de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
- Vocales: dos representantes con rango de Director General de los Ministerios de Economía, Industria y Competitividad; Energía, Turismo y Agenda Digital; Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; y un representante con rango de Director General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Secretario: un funcionario, con rango de Subdirector General, de la DGFC.

El Consejo Rector de Incentivos Regionales puede invitar a asistir a representantes de otros Organismos cuando así lo estime oportuno y delegar sus funciones en relación con el Consejo Rector de Incentivos Regionales el Presidente en un Vicepresidente y los Vocales en los Subdirectores Generales que determinen.

El art. 19 del Reglamento recoge, entre otras funciones del Consejo Rector, las siguientes: programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales y velar por la coordinación de los incentivos regionales con los restantes instrumentos de la política de desarrollo regional.

Como actuaciones específicas se señalan, entre otras: *“Proponer por sí, o por delegación en Grupos de Trabajo, la concesión de los incentivos regionales a los proyectos que correspondan de acuerdo con los criterios de corrección de los desequilibrios interterritoriales establecidos en cada caso”*.

La composición de los Grupos de Trabajo se recoge en el art. 20 del Reglamento; entre sus miembros se encuentra una representación de la CA afectada y de los Departamentos competentes por razón de la materia.

- b) La DGFC es el órgano encargado de la ejecución a nivel estatal, de la política de incentivos regionales, actúa como órgano de apoyo al Consejo Rector y ostenta la Secretaría del mismo. Asimismo, de acuerdo con el art. 21 del RD 899/2007 tiene encomendado *“aprobar que la realización de los proyectos se ha efectuado de acuerdo con las condiciones establecidas y ordenar, en su caso, la liberación de garantías”*.

Las funciones que tiene encomendadas este órgano, en este ámbito, se reparten entre la Subdirección General de Incentivos Regionales (SGIR) y la Subdirección General de Inspección y Control (SGIC).

- La SGIR se encarga de la gestión integral de los incentivos regionales. El Área de Proyectos es la unidad que recibe tanto los proyectos como las modificaciones que afectan a sus parámetros fundamentales. Se encarga de evaluar dicha documentación determinando si cumple la normativa aplicable, valorando la inversión subvencionable, el empleo, los fondos propios aportados y el plazo de ejecución, constituyendo la base para la selección de operaciones a financiar. El resultado de su análisis sirve de base a la propuesta de concesión de incentivos regionales que realiza el Consejo Rector (por sí mismo o por delegación en Grupos de Trabajo) a los órganos concedentes: Ministro de Hacienda y Función Pública o Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE). Asimismo, la Subdirección tiene entre sus funciones el análisis y evaluación del impacto territorial de estos incentivos.

- La SGIC se encarga del ejercicio de las actuaciones de inspección y comprobación que corresponden a la Administración General del Estado en relación con los incentivos económicos regionales, así como de la tramitación de los expedientes de incumplimiento y sancionadores y de la propuesta de adopción de las resoluciones que les pongan fin, sin perjuicio de las que correspondan a la Intervención General de la Administración del Estado en materia de control de recursos públicos.
- c) Por su parte, las Comunidades Autónomas (CCAA) en cuyo territorio existan zonas promocionables deben: informar al Consejo Rector de las ayudas financieras públicas que se conceden en su territorio, formar parte de los Grupos de Trabajo, gestionar y tramitar los expedientes de solicitud, informar a la DGFC de la ejecución de los proyectos conforme a las condiciones establecidas, realizar el seguimiento de los expedientes a los que se hayan concedido incentivos regionales, emitir el informe sobre el grado de cumplimiento de condiciones de las concesiones y solicitar, cuando proceda, a la DGFC que inicie el procedimiento de incumplimiento.

Durante los ejercicios 2014 y 2015, la DGFC, órgano encargado de la ejecución de la política de incentivos regionales, ha reconocido obligaciones por subvenciones de capital concedidas con cargo al Programa fiscalizado, por los importes de 79.476.893,22 euros y 73.690.649,49 euros, respectivamente².

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo está constituido por los siguientes órganos gestores de la subvención: el Consejo Rector (y en su caso, los Grupos de Trabajo en que haya delegado) y la DGFC, dependiente del MHFP.

El ámbito objetivo de la presente fiscalización es el procedimiento de gestión de las subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 422A "*Incentivos regionales a la localización industrial*", cuyo objetivo es el desarrollo económico regional mediante la concesión de subvenciones a fondo perdido a empresas privadas que realicen proyectos de inversión y cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que se localicen en áreas geográficas definidas por el Gobierno, con el fin de reducir las diferencias derivadas de la situación económica interterritorial.
- b) Que contribuyan al desarrollo interno de la zona y, en su caso, palien el paro con razonables garantías de éxito.

Por lo que se refiere al ámbito temporal, el análisis de los diferentes procedimientos en la gestión que constituyen el ámbito objetivo de esta fiscalización se ha referido al ejercicio 2015. No obstante, se han tenido en cuenta las modificaciones introducidas, en su caso, en dichos procedimientos hasta la fecha de finalización de los trabajos de esta fiscalización.

I.4. MARCO NORMATIVO

La normativa básica aplicable al ámbito objetivo de esta fiscalización está constituida por:

- Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C/209/01), Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de 23 de julio de 2013³.

² Fuente de los datos: FISCUE (Programa de visualización de las cuentas del Sector Público Administrativo).

³ De acuerdo con las Directrices de la Comisión Europea sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el periodo 2014-2020 (publicadas en el DOUE el 23/07/2013) fue extendida la aplicabilidad del periodo 2007-2013 hasta el 30 de junio de 2014, aprobándose, mediante Decisión C (2013) 6995 final de 22 de octubre de 2014, la prórroga del mapa de ayudas regionales de España hasta dicha fecha.

- Decisión de la Comisión Europea Ayuda Estatal nº SA. 38472 (2014/N) que aprueba el mapa español de ayudas regionales para el periodo 2014-2020, de 21 de mayo de 2014.
- Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales⁴.
- RD 899/2007, de 6 de julio, modificado por el RD 303/2015, de 24 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los incentivos regionales.
- Reales Decretos 161 a 173/2008, de 8 de febrero, de delimitación de las zonas de promoción económica de la Comunidad Autónoma de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Comunidad Autónoma de Cantabria, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Aragón, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Canarias, Comunidad Autónoma de Extremadura, Comunidad de Castilla y León, Ciudad de Ceuta y Ciudad de Melilla.
- Reales Decretos 304 a 316/2015, de 24 de abril, que modifican los trece Reales Decretos anteriores que delimitan las zonas de promoción económica.
- Reales Decretos 317/2015 y 318/2015, de 24 de abril, por los que se delimita la zona de promoción económica de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de las Islas Baleares.
- Orden EHA/2874/2009, de 15 de octubre, por la que se aprueban normas complementarias para la tramitación y gestión de los incentivos regionales previstos en la Ley 50/1985.
- Orden HAP/2444/2013, de 17 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo de la CDGAE por el que se prorroga el plazo de vigencia de los Reales Decretos 161 a 173/2008, de 8 de febrero.

Otras disposiciones que complementan el marco normativo de la fiscalización son las siguientes:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

Además de estas normas, se considera conveniente incluir en este subapartado los siguientes documentos de trabajo que utiliza la DGFC en el desarrollo de sus procedimientos:

- Manual de Procesos y Procedimientos de Gestión, Seguimiento y Control de Actuaciones Financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en el Marco de los Incentivos Regionales, 2014-2020 (en adelante, el Manual de Procesos y Procedimientos).
- Guía de control de los incentivos regionales.

⁴ Interpretado de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional 146/1992, de 16 octubre.

- Acuerdo del Consejo Rector de fecha 12 de mayo de 2015, sobre ordenación y funcionamiento del sistema de incentivos regionales para el periodo 2014-2020 (en adelante, el Acuerdo del Consejo Rector).

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con la norma técnica nº 6, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, la fiscalización puede calificarse de integral, pues sus objetivos corresponden a una fiscalización de cumplimiento, financiera y operativa o de gestión.

El objetivo de la fiscalización es analizar los procedimientos llevados a cabo por el Consejo Rector, los Grupos de Trabajo en que hayan delegado y la DGFC, en la gestión de las ayudas desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Asimismo, se ha procedido a la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de las prescripciones de transparencia establecidas, en todo aquello en que lo dispuesto en la misma pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Para ello se revisó la actuación de estos órganos gestores, desde los procedimientos de concesión de los incentivos regionales hasta la comprobación de la correcta aplicación de la ayuda recibida por el beneficiario y de la exactitud de las informaciones y datos recibidos. Asimismo, se revisaron las propuestas de aplicación del procedimiento de incumplimiento.

En particular, han sido objeto de análisis los siguientes extremos:

- a) El grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos asignados a esta política.
- b) La gestión económica y financiera de la política de incentivos económicos regionales y su adecuado reflejo en el sistema contable del Estado, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.
- c) El grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores de seguimiento establecidos.
- d) Los procedimientos y sistemas de control interno aplicados.
- e) Las concesiones realizadas y su adecuación a los fines previstos y en los plazos señalados.
- f) El procedimiento de revisión de la justificación y sus incidencias (modificaciones, prórrogas de plazos, cambios de titularidad...) por parte de los órganos gestores.
- g) El procedimiento seguido en la declaración de incumplimiento, fijación del importe de las cantidades a reintegrar y el cálculo de los intereses de demora junto con el procedimiento de contabilización de los derechos de cobro correspondientes.

En consecuencia, para analizar la gestión de los incentivos regionales, esta fiscalización parte desde el momento en que ha tenido entrada la solicitud en el MHFP y en la DGFC, obviando de acuerdo con el ámbito subjetivo de la fiscalización, la parte de tramitación del procedimiento que se desarrolla en las CCAA. Quedan, por tanto, fuera del ámbito de esta fiscalización el registro de solicitudes presentadas en las CCAA así como las comprobaciones realizadas por estas, antes de la remisión de cualquier documentación a la DGFC.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas y registros contables y extracontables obrantes en los órganos que conforman el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013.

La Administración General del Estado ha rendido en plazo la cuenta correspondiente al periodo fiscalizado y ha cumplido con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas establecido en los art. 7 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas y 30 de la Ley 7/1988, que regula su funcionamiento.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas y al apartado séptimo de sus normas de Procedimiento, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a los responsables actuales y ex-responsables durante el periodo fiscalizado, del MHFP y la DGFC, otorgándoles un plazo de 10 días hábiles (que acababa el 5 de junio de 2017).

Se ha recibido contestación al trámite de alegaciones por parte de la Dirección General de Fondos Comunitarios, así como por la persona titular del cargo en el periodo fiscalizado.

El titular de la DGFC durante el ejercicio 2015 se ha limitado a manifestar su conformidad con el escrito remitido por la DGFC.

Por su parte, las alegaciones formuladas por la DGFC manifestaron, en su práctica totalidad, su conformidad con las conclusiones y recomendaciones recogidas en el Anteproyecto de Informe. No obstante, en aquellos casos en que ha sido necesario, el tratamiento dado a las alegaciones recibidas se ha reflejado en el texto del Proyecto de Informe mediante notas a pie de página. Por todo ello, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados del Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. INTRODUCCIÓN

Una de las especialidades de estas ayudas es la existencia de una normativa específica para su regulación. Así el art. 1.3 de la Ley 50/1985, de incentivos regionales dispone que *“la concesión y administración de los incentivos regionales se efectuará exclusivamente de acuerdo con las normas de la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen”*.

En el RD 899/2007, que aprueba el Reglamento de estas ayudas, solamente se hace mención de los casos en que se aplica la Ley 38/2003, General de Subvenciones, en los arts. 22 (relativo a funciones de las CCAA) y 45 del Reglamento (relativo al procedimiento de incumplimiento).

A su vez, la disposición adicional novena de la Ley General de Subvenciones establece:

“1. Los incentivos regionales se regularán por la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, excepto en lo referido al régimen de control financiero y a las infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones que se registrarán, respectivamente, por lo establecido en los títulos III y IV de esta ley.

Sin perjuicio de lo anterior, los órganos competentes en materia de incentivos regionales, una vez emitido el informe de control financiero por la Intervención General de la Administración del Estado, podrán ejercer en todo caso las competencias que el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985, aprobado por el RD 1535/1987, de 11 de diciembre, les atribuye para acordar de oficio la concesión de prórrogas para la completa ejecución del proyecto o para incoar procedimiento de modificación del proyecto inicial.

En cualquier caso, esta ley se aplicará con carácter supletorio.”

Asimismo, debe destacarse la regulación contenida en los reales decretos de delimitación de zona de promoción económica en las distintas CCAA. En ellos se definían los sectores que son promocionables: industrias transformadoras y servicios de apoyo a la producción que incluyan tecnología avanzada, mejoras medioambientales, innovación de proceso o producto y que favorezcan la introducción de las nuevas tecnologías y la prestación de servicios en los subsectores de las tecnologías de la información y las comunicaciones y las estructuras comerciales, así como los establecimientos turísticos e instalaciones complementarias de ocio que mejoren significativamente el potencial endógeno de la zona. A estos efectos, son promocionables los proyectos de creación de nuevos establecimientos, la ampliación de una actividad ya establecida o la iniciación de una nueva por la empresa solicitante, así como la modernización de las instalaciones, siempre que no se trate de una mera inversión de reposición.

Además de lo anterior, estas ayudas tienen las siguientes peculiaridades:

- No existen bases reguladoras.
- No hay convocatoria anual.
- No existe concurrencia competitiva.
- No son excluyentes.
- No existe plazo de presentación de solicitudes (art. 23 del Reglamento).

Debe destacarse que las ayudas objeto de análisis consisten en subvenciones a fondo perdido, expresadas en porcentaje sobre los costes considerados elegibles. Se conceden siempre supeditadas al cumplimiento por parte del inversor de una serie de condiciones particulares en cuanto a inversión, empleo, autofinanciación y periodos.

Los posibles beneficiarios de las ayudas se determinan en el art. 14 del Reglamento “*con carácter general podrán ser beneficiarios de los incentivos las personas físicas o jurídicas, españolas o que, aun no siéndolo, tengan la condición de residentes...*”, especificándose, en el art. 15, los requisitos para obtener la condición de beneficiario.

Ni la Ley 50/1985 ni el primer Reglamento aprobado por el RD 1535/1987, de 11 diciembre, hacen referencia al momento a partir del cual pueden solicitarse los incentivos regionales, que viene determinado por la entrada en vigor de los reales decretos de delimitación de zona, que establecen a su vez, las áreas geográficas donde se aplican los incentivos, el límite máximo de intensidad de la ayuda, los objetivos que se pretenden conseguir, las clases de incentivos que pueden concederse y los sectores económicos promocionables.

El ámbito temporal de solicitud de estos incentivos, de acuerdo con los reales decretos vigentes a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, comenzó a partir de la entrada en vigor de los mismos, el 30 de abril de 2015, y finaliza el 31 de diciembre de 2020.

Para acceder a los incentivos regionales se presenta ante el órgano competente de la CA respectiva, la documentación recogida en el art. 23 del Reglamento y en el art. 1 de la Orden EHA/2874/2009 reguladora de las ayudas, cuya versión actualizada, se encuentra en la sede electrónica de la DGFC.

La concesión de los incentivos regionales se efectúa de conformidad con el art. 26 del Reglamento por:

- a) La CDGAE, cuando se trate de concesiones a proyectos en los que la inversión subvencionable exceda de quince millones de euros.⁵
- b) El Ministro de Hacienda y Función Pública, en los demás casos.

En la resolución individual se establece la fecha de fin de vigencia de la concesión de incentivos que determina el final del plazo para la ejecución del proyecto y para dar cumplimiento a todas las condiciones fijadas en la propia resolución de concesión.

No obstante lo anterior, la resolución individual puede establecer plazos intermedios anteriores a la fecha de fin de vigencia para acreditar el cumplimiento de condiciones específicas.

En la SGIR se encuadra la Unidad de Registro encargada de la anotación fehaciente de entrada y salida de los documentos de los expedientes utilizando la aplicación informática Sistema de Información de Incentivos Regionales (SIRIO).

Tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (2/10/2015), SIRIO tiene acceso a un protocolo/plataforma de interconexión denominada “SIRIO (intercambio)”, a través del cual se tramitan actualmente los expedientes de manera electrónica y al que tienen acceso las distintas CCAA implicadas en la gestión de las ayudas.

Para una visión global del volumen gestionado, se detalla que los expedientes de ayudas concedidas ascendieron a 3.256 en el periodo comprendido entre el 1/1/2005 y el 31/12/2015 y el importe concedido fue de 2.320 millones de euros.

⁵ El artículo 26 del Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, quedó sin efecto como consecuencia de la modificación del artículo 5 de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, introducida por la ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 2008, que atribuyó a la CDGAE la competencia para la concesión de las ayudas a proyectos en los que la inversión subvencionable exceda de 15.000 miles de euros.

A fecha 30/11/2016, se encontraban finalizados o cerrados 2.457 expedientes y 799 estaban abiertos o vigentes de acuerdo con el siguiente detalle:

CUADRO Nº 1 SITUACIÓN DE EXPEDIENTES

SITUACIÓN	NÚMERO	%
Renuncia	554	17,01%
Incumplimiento sin pago	1.001	30,74%
Cumplimiento de condiciones posteriores al pago	902	27,70%
SUBTOTAL EXPEDIENTES FINALIZADOS	2.457	75,45%
Expedientes con incumplimiento recurridos	13	0,40%
Pagados hasta 2016:	416	12,78%
- Pendientes de cumplimiento de condiciones posteriores al plazo de fin de vigencia	273	8,39%
- Con expediente de incumplimiento	143	4,39%
Pendientes de cumplimiento condiciones del plazo de fin de vigencia	370	11,37%
SUBTOTAL EXPEDIENTES VIGENTES	799	24,55%
TOTAL	3.256	100,00%

Para la exposición de los resultados de esta fiscalización se han distinguido los siguientes apartados, obviándose una descripción exhaustiva de los procedimientos seguidos en los órganos gestores objeto de fiscalización, por lo que solo se hace mención de aquellos aspectos que planteen alguna incidencia:

- Valoración de solicitudes y concesiones.
- Procedimiento de revisión y modificación de las condiciones.
- Procedimiento seguido en la declaración de incumplimientos de condiciones, reintegros y descertificaciones.
- Reflejo de los incentivos regionales en el sistema contable del Estado. Verificación del procedimiento de pagos.
- Grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores de seguimiento establecidos y otras actuaciones relacionadas con los incentivos regionales.

Los objetivos relativos al grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos asignados a esta política y los procedimientos y sistemas de control interno aplicados, al ser dos objetivos genéricos, se han desarrollado en los restantes apartados y quedan englobados en cada uno de ellos.

Por último, se considera que uno de los principales riesgos que afecta a este tipo de ayudas es la participación en su gestión de órganos que pertenecen a diferentes ámbitos administrativos (Administración General del Estado y CCAA), lo que puede afectar tanto a la concesión como a su aplicación, justificación y control.

II.2. VALORACIÓN DE SOLICITUDES Y CONCESIONES

El análisis de la valoración de solicitudes en 2015 requiere distinguir dos momentos temporales, en función de la fecha de entrada en vigor de la modificación de los reales decretos de delimitación de zona de promoción económica, y del RD 303/2015, por el que se modifica el Reglamento de las ayudas:

- Solicitudes presentadas antes del 1 de mayo al amparo de la Orden HAP/2444/2013, de 17 de diciembre, que se atienen a lo dispuesto en el contenido de reales decretos de delimitación de zona con carácter previo a la entrada en vigor de la modificación antes referida.
- Solicitudes presentadas a partir del 1 de mayo al amparo de lo establecido en los reales decretos de delimitación de zona aprobados en abril de 2015 y en vigor a partir de 1 de mayo de ese año.

Entre las modificaciones introducidas por estos reales decretos, aplicables a partir del 1 de mayo de 2015, se encuentran las siguientes:

- La obligatoriedad de demostrar el efecto incentivador de la ayuda consistente en que el proyecto no se habría realizado sin la ayuda, o solo se habría emprendido de una manera limitada o diferente o en otro lugar. En el periodo anterior solo se exigía a las grandes empresas (art. 1.2.h) de la Orden Ministerial de desarrollo). A la fecha de elaboración del presente trabajo de fiscalización, este requisito se exige a todos los solicitantes y en el caso de las grandes empresas se requieren, además, pruebas documentales que lo respalden (art. 9.1.d) de los reales decretos de delimitación de zona).
- El momento del inicio de las inversiones. En el período anterior se exigía que las inversiones no se iniciaran antes de que el órgano competente de la CA comunicara por escrito al solicitante de la ayuda que el proyecto era, en principio, susceptible de ser elegible (comunicación de elegibilidad que emitía la CA), y en el período actual se pueden iniciar las inversiones desde el momento de presentación de la solicitud de las ayudas ante la CA⁶.

Además de la citada normativa, debe destacarse el Acuerdo del Consejo Rector de incentivos regionales sobre ordenación y funcionamiento del sistema de incentivos regionales para el periodo 2014-2020, en el que se fijan los criterios que son aplicables a las resoluciones que se dicten a partir del 1 de julio de 2014, en virtud del Acuerdo de la CDGAE, de 4 de diciembre de 2013, en el que se prorrogó la vigencia de los reales decretos de delimitación de zona⁷. Este Acuerdo figura publicado en la sede electrónica de la DGFC.

A continuación se adjunta un diagrama de flujos para una mejor comprensión del procedimiento de revisión y valoración de las solicitudes de ayudas.

⁶ Aunque no se han modificado de forma expresa los apartados 1 y 7 del art. 1 de la Orden EHA/2874/2009, relativos a la necesidad de comunicación de elegibilidad del proyecto, han quedado modificados de forma tácita por la nueva redacción que el RD 303/2015 da al art. 8.c) del Reglamento: *"La solicitud para acogerse a los beneficios debe presentarse antes del comienzo de la realización de la inversión para la que se soliciten los incentivos regionales, de tal manera que la inversión solo podrá iniciarse después de la presentación de dicha solicitud"*.

⁷ El Acuerdo de la CDGAE, de 4 de diciembre de 2013, fue publicado mediante Orden HAP/2444/2013, de 17 de diciembre.

El procedimiento de concesión se inicia con la solicitud del interesado ante el órgano competente de la CA presentando la siguiente documentación, recogida en los arts. 23 del Reglamento y 1.2 de la Orden EHA/2874/2009⁸.

- Instancia de solicitud del interesado, según modelo que figura como Anexo I de la Orden, dirigida al Ministro de Hacienda y Función Pública.
- Resumen de datos básicos de la empresa y del proyecto.
- Documentación acreditativa de las circunstancias personales del solicitante.
- Memoria del proyecto de inversión a efectuar.
- Declaración de las ayudas solicitadas o concedidas para el mismo proyecto.
- Justificación del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social, o en su caso, autorización a la DGFC para recabar dichos certificados.
- Declaración de la existencia de efecto incentivador.
- Declaración responsable relativa a la condición de Pequeña y Mediana Empresa (PYME).
- Declaración responsable de *“no inicio de inversiones y de no existencia de acuerdo irrevocable para realizar el proyecto”*.
- Declaración responsable de *“no deslocalización de actividad”*.
- Declaración responsable de la empresa de no estar en crisis a tenor de las Directrices de Salvamento y Reestructuración.
- Declaración responsable de estar al corriente en el reintegro de subvenciones.

Una vez revisada la documentación que acompaña a la solicitud, y subsanadas las posibles deficiencias conforme al art. 1.3 de la Orden EHA/2874/2009, la CA remite a la DGFC la solicitud del interesado acompañada de su propio informe (art. 1.6 de la Orden) en el que se pronuncia sobre las siguientes circunstancias:

- a) Adecuación del proyecto a los principios establecidos en el correspondiente RD de delimitación de la zona de promoción económica en que se localiza.
- b) Análisis de viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto.
- c) Concurrencia de otras ayudas solicitadas o concedidas al mismo proyecto, de las que pueda tener conocimiento la administración autonómica.
- d) Cualquier otro extremo de interés para la resolución del expediente.

Cabe señalar que no se ha definido un plazo en la normativa de aplicación para que las CCAA den traslado de la solicitud acompañada del referido informe a la DGFC.

Los proyectos deben cumplir para el periodo 2014-2020, entre otras, las condiciones de no inicio de la inversión antes de presentar la solicitud, autofinanciación mínima del 25% y, como efecto incentivador, el solicitante debe demostrar, como se ha indicado, que el proyecto no se habría realizado sin la ayuda, o solo se habría emprendido de una manera limitada o diferente o en otra

⁸ La documentación a presentar se actualiza en la sede electrónica de la DGFC hasta que se adapte la Orden EHA/2874/2009 a las Directrices Comunitarias de aplicación en el periodo 2014-2020.

localización. Además, las grandes empresas deben presentar pruebas documentales que lo respalden.

Según establece el Manual de Procesos y Procedimientos, el Área de Proyectos de la SGIR se encarga de evaluar la documentación recibida, tanto de la CA como del solicitante, determinando si cumple la normativa aplicable y valorando la inversión subvencionable, empleo, fondos propios y plazo de ejecución a fijar en la concesión de las ayudas.

Esta evaluación del Área de Proyectos se basa en las instrucciones aprobadas por el Acuerdo del Consejo Rector, tal y como se indica en el Manual de Procesos y Procedimientos, y se plasma en un informe donde se detallan:

- Los sectores industriales incluidos y excluidos en las actividades promocionables por los incentivos regionales agrupados en dos categorías:
 - o Sector turístico.
 - o Sector industrial y de la industria agroalimentaria.
- Los conceptos de inversión incentivables, con expresión detallada de los métodos de cálculo y los módulos a considerar, en su caso.
- Los criterios de valoración de los proyectos, que asignan una puntuación en función de determinados conceptos con un grado variable de discrecionalidad. Los criterios se dividen en cuatro tipos y tienen subdivisiones según el sector considerado:
 - o Empleo.
 - o Factores endógenos.
 - o Incremento de productividad y tecnología.
 - o Carácter dinamizador.

La suma total de las puntuaciones obtenidas en los distintos apartados de los criterios de valoración de los proyectos puede alcanzar un máximo de 100 puntos. Una vez sumadas las puntuaciones parciales, si el total supera los 25 puntos, se aplica una fórmula con la que se obtiene el porcentaje de subvención sobre la inversión subvencionable. El porcentaje de subvención debe superar el 5% de dicha inversión subvencionable para que se considere la existencia de efecto incentivador y se pueda conceder la ayuda.

El resultado de dicha evaluación contenido en el informe del Área de Proyectos se remite al Consejo Rector y sirve de base a la propuesta de concesión de incentivos regionales que realiza este órgano (por sí mismo o por delegación en Grupos de Trabajo) a los órganos concedentes.

Todos los proyectos que cumplen las condiciones previas y han superado la puntuación mínima de 25 puntos de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo del Consejo Rector son susceptibles de ser aprobados, ya que, como se ha indicado, no existe concurrencia competitiva.

El Acuerdo del Consejo Rector recoge en el punto 1.1 que dicho órgano debe proceder, con independencia de la cuantía, a la calificación de los siguientes proyectos:

- Cuando alguno de sus promotores sea una empresa de capital público.
- Cuando deban notificarse a la Comisión Europea de acuerdo con lo establecido en las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional y en el Reglamento UE 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014.

- Cuando requiera una calificación excepcional, ya sea a instancia de las CCAA o a iniciativa propia.
- Cuando el presidente del Grupo de Trabajo (GT) entienda que la valoración no se ajusta suficientemente al interés del proyecto.

Una vez analizado el proyecto, el Consejo Rector eleva propuesta (estimatoria/desestimatoria) al órgano concedente (Ministro de Hacienda y Función Pública o CDGAE, en su caso). El plazo máximo para resolver y notificar es de seis meses computados desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del MHFP, plazo que puede ampliarse de acuerdo con lo previsto en la entonces vigente Ley 30/1992 (art. 26 del Reglamento).

Tras la adopción del acuerdo por el órgano concedente, la DGFC emite la resolución individual y procede a su notificación a los interesados a través del órgano competente de la CA. Los beneficiarios deben manifestar su aceptación en un plazo máximo de quince días hábiles desde su notificación, y si transcurrido dicho plazo no se hubiese aceptado, la CA lo comunica a la DGFC, que declara al titular decaído en sus derechos, quedando sin efecto la concesión y archivándose el expediente (art. 27 del Reglamento).

La resolución individual incorpora los derechos y las obligaciones del beneficiario que afectan al desarrollo del proyecto. La aceptación supone la obligación del interesado de cumplir las condiciones determinantes de la concesión, así como las prescripciones que se impongan en la misma y cuantas se deriven de lo dispuesto en la normativa reguladora de los incentivos regionales.

La Orden HAP/2444/2013 dispone que *“las resoluciones que se dicten desde el 1 de julio de 2014, se regirán por la normativa que resulte de adaptación a las nuevas Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el periodo 2014-2020”*.

En 2014, las evaluaciones se realizaron en abril y mayo sin que exista constancia de resoluciones dictadas en este ejercicio con carácter posterior al 1 de julio, ya que a 31/12/2014 no se había realizado la adaptación normativa correspondiente.

En 2015, y según se indica en la memoria de incentivos regionales elaborada por la SGIR, se evaluaron 177 solicitudes que habían tenido entrada en la DGFC hasta el 1 de mayo de 2015.

Si tenemos en cuenta que en 2014 se evaluaron solicitudes que habían tenido entrada en la DGFC hasta el 1 de marzo de dicho ejercicio, las 177 evaluadas en 2015, abarcan, al menos, el periodo comprendido entre 1 de marzo de 2014 y 1 de mayo de 2015. Existe, por tanto, un riesgo debido a la especial circunstancia del cambio en el marco normativo, de que se haya incumplido el plazo de seis meses al que hace referencia el art. 26.2 del Reglamento.

Entre estas solicitudes se seleccionó una muestra que incluyó solicitudes aprobadas, denegadas y pendientes de valoración (debido a que el Área de Proyectos necesitaba ampliar información para su valoración). Tras el análisis realizado se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- No existe un modelo normalizado para el informe que emiten las CCAA y envían a la DGFC en el que se pronuncian sobre: la adecuación, análisis de viabilidad, concurrencia con otras ayudas y cualquier otro extremo, de acuerdo con lo establecido en el art 1.6 de la Orden EHA/2874/2009. No obstante, la DGFC propuso dos modelos (sector industrial/agroindustrial y turismo), que envió a las CCAA (27/12/2015) para que fueran incorporados a las siguientes solicitudes que se remitieran, salvo que optaran por incorporar unos modelos propios que, en cualquier caso, deberían contemplar toda la información que se recogió en los modelos que se adjuntaron.
- Solo en la mitad de los casos analizados, la CA remitió a la DGFC el informe preceptivo previsto en el art. 1.6 de la citada Orden, al que se ha hecho referencia. Por otra parte, solo en la mitad de los expedientes en los que constaba dicho informe, el contenido del mismo se ajustaba a lo

establecido en dicho artículo⁹. Por tanto, se valoraron solicitudes en la SGIR sin tener en cuenta el informe en el que la CA debe pronunciarse sobre dichas solicitudes. Debe recordarse que, en este informe, la CA se pronuncia sobre aspectos esenciales, en concreto, sobre si el proyecto se adecua a los principios establecidos en los reales decretos de delimitación de zona de promoción económica, si es viable técnica, económica y financieramente y si existe concurrencia de otras ayudas para el mismo proyecto.

- El informe del Área de Proyectos de la SGIR es emitido por el Comité de Evaluación de Proyectos, calificándose la solicitud de manera conjunta por parte de un cierto número de evaluadores de dicha Área. Este Comité no aparece contemplado en la normativa reguladora ni en el Manual de Procesos y Procedimientos, por lo que ni su composición, ni su dinámica de funcionamiento están regulados.
- Debe destacarse que en la muestra de expedientes que han sido valorados coincidía la valoración contenida en el informe del Comité de Evaluación del Área de Proyectos con la resolución individual.
- Existe un cierto grado de discrecionalidad en la determinación de la valoración de los criterios que sirven de base al informe del Área de Proyectos. En este sentido, si bien todos los criterios que se utilizan están baremados, se puede distinguir dos categorías de criterios: una, en la que la puntuación concreta que se asigna viene definida por la aplicación de fórmulas matemáticas y otra, en la que la puntuación se asigna como resultado de una valoración discrecional.

En relación con esta segunda categoría, la SGIR ha aplicado una serie de mecanismos para modular el margen de subjetividad en la valoración de algunos criterios, mediante la utilización de unas hojas de cálculo y directrices internas, que no habían sido objeto de la preceptiva aprobación por el Consejo Rector, de acuerdo con el Manual de Procesos y Procedimientos. Sin embargo, en lo que respecta a los criterios de *“incremento de la productividad”* (subcriterios *“sistemas de calidad”*, *“medidas ambientales”*, *“nuevas tecnologías”* e *“informatización del proceso”*), *“carácter dinamizador”* (subcriterio *“beneficios inducidos”*) y *“factores endógenos del sector turístico”*, no existe una pauta que permita objetivar la puntuación asignada en relación con los referidos criterios. Como consecuencia de lo anterior, existe un riesgo de que haya un excesivo grado de subjetividad en su valoración, circunstancia que influye en la obtención o no de la puntuación mínima de 25 puntos para que un proyecto sea financiable.

- En los expedientes analizados que fueron aprobados o estaban pendientes de valorar, se excedió el plazo de 6 meses, previsto en el art. 26 del Reglamento de las ayudas, en todos ellos (entre la fecha de entrada de la solicitud en el MHFP y la fecha de la resolución individual) y en algunos casos sin causa que lo justificara (HU/216/E50 y A/835/P12).
- Adicionalmente se comprobó que de las 52 solicitudes aprobadas de las 145 que tuvieron entrada en 2015 se comunicaron a la BDNS (Base de Datos Nacional de Subvenciones), todas menos una, puesto que fue objeto de renuncia por el solicitante el 3/5/2016. Una muestra de ellas se contrastó con la aplicación SIRIO, figurando todas en dicha aplicación por los importes concedidos.

II.3. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES

II.3.1. Introducción

Las resoluciones individuales determinan los requisitos que deben cumplirse a lo largo de la vida del proyecto, por lo que la DGFC ha de asegurar su adecuado seguimiento y justificación. Dichas resoluciones incluyen una serie de condiciones generales relativas al cumplimiento de la norma y

⁹ Expedientes donde el informe no se ajustó al art. 1.6 de la Orden: GC/701/P06, TF/534/P06, GC/720/P06 y TF/544/P06.

diversas condiciones particulares en las que se establecen el contenido y los plazos de cumplimiento y, si es distinto, el de acreditación.

En el plazo de un mes, contado a partir de la fecha de su aceptación, el beneficiario debe presentar la resolución individual y el documento de aceptación ante el Registro Mercantil. El incumplimiento de este requisito da lugar a que la DGFC declare decaídos en sus derechos a los beneficiarios, quedando sin efecto la concesión y archivándose el expediente.

Las condiciones particulares se clasifican según el siguiente detalle:

- Condiciones que deben cumplirse y acreditarse antes del plazo de vigencia (condiciones intermedias).
 - o Poseer las licencias y permisos necesarios para realizar la inversión.
- Condiciones que deben cumplirse y acreditarse, entre otras, a la finalización del plazo de vigencia:
 - o De empleo.
 - o De inversión.
- Condiciones que deben cumplirse y acreditarse después del plazo de vigencia.
 - o Mantenimiento del empleo y de la inversión durante un tiempo determinado después del plazo de vigencia.

El cumplimiento de las referidas condiciones se acredita ante las CCAA y estas, a su vez, remiten a la DGFC el correspondiente informe junto con la documentación preceptiva en cada caso. Su incumplimiento o la falta de acreditación en plazo, prorrogado o no, de las condiciones citadas, dan lugar a la apertura del procedimiento de incumplimiento por parte de la SGIC.

En caso de que el beneficiario estime que no puede cumplir con los plazos establecidos debe solicitar las prórrogas oportunas en el plazo y forma establecidos.

En aplicación del art. 22 del Reglamento de las ayudas, las CCAA deben realizar un seguimiento de los expedientes a los que se hayan concedido incentivos regionales. A su vez, el art. 13 de cada uno de los reales decretos de delimitación de zona precisa, en parte, lo indicado en el art. 22 del Reglamento al señalar que las CCAA deben suministrar un informe sobre el grado de ejecución de los proyectos a los 30 días siguientes a cada semestre natural.

Ninguna CCAA remite este informe, lo que no implica que no se envíe alguna información por otros medios (teléfono, correo electrónico, etc.) y con otra periodicidad (mensual, trimestral, anual, etc.). Por tanto, la DGFC no dispone, en el tiempo y la forma previstos reglamentariamente, de la información necesaria. Por ello, la SGIC se ve precisada a requerir a las CCAA información complementaria. Estos requerimientos de información son los siguientes:

- Requerimiento (dos veces al año, en fechas 16/06/2015 y 21/10/2015) sobre la acreditación en plazo de las condiciones particulares de cada expediente (que deban cumplirse antes del plazo de vigencia, a la finalización del plazo de vigencia y después del plazo de vigencia) solicitando la remisión de los informes correspondientes en cada caso.
- Requerimiento adicional de información sobre expedientes cuyo plazo de cumplimiento de la "*condición de mantenimiento de la inversión*", durante los cinco años posteriores al plazo de vigencia, esté próximo a finalizar.

Los listados de los que parten estos requerimientos se nutren de la información contenida en la aplicación SIRIO y la respuesta a estos escritos puede ser informal, a través de teléfono o correo electrónico, o formal, a través de un oficio.

Del análisis de estos requerimientos solicitando información a las CCAA, se obtienen las siguientes conclusiones:

- El listado del que se nutren los requerimientos tiene que ser depurado antes de envío para eliminar discrepancias con la información real, puesto que, en los casos de incumplimientos parciales y de existencia de recursos, no existen campos de los que se pueda extraer la situación del expediente en la aplicación SIRIO.
- No se fijan plazos en dichos requerimientos para la remisión de la información.
- En relación a las CCAA que no remiten ninguna información, la DGFC no dispone de información necesaria para una gestión adecuada de la tramitación de estos expedientes¹⁰.
- Se observa que, en ocasiones, a pesar de las depuraciones, parte de la información que se solicitaba ya obraba en la SGIC.

Por último, conviene mencionar que, respecto a operaciones certificadas al Programa Operativo FEDER 2007-2013 y 2014-2020, la SGIR, como Organismo Intermedio, es objeto de control por la Autoridad de Auditoría y otras autoridades nacionales y comunitarias. La Autoridad de Auditoría de los Programas Operativos FEDER en España es la Intervención General de la Administración del Estado, dependiente del MHFP. Conforme con el art. 127.1 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, la Autoridad de Auditoría deberá garantizar que se audite el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control del programa operativo y una muestra apropiada de las operaciones sobre la base del gasto declarado. De acuerdo con los datos obtenidos de la memoria de incentivos regionales del ejercicio 2015 elaborada por la SGIR, los controles realizados por la Autoridad de Auditoría detectaron un gasto irregular que ascendió a un 0,3% del gasto total certificado en la anualidad 2014. A su vez, un 86% del importe de la subvención pagada en 2015 ha sido financiada a través de certificaciones con cargo a los Programas Operativos Regionales FEDER, siendo dicho porcentaje similar al año anterior.

II.3.2. Revisión de cumplimiento de condiciones por la DGFC

Para la exposición de este epígrafe distinguiremos los tres momentos en que deben revisarse las condiciones, esto es, antes, al final y después del plazo de vigencia.

II.3.2.1. REVISIÓN DE CONDICIONES QUE DEBAN ACREDITARSE ANTES DEL PLAZO DE VIGENCIA

Como se ha indicado anteriormente, el órgano competente de la CA debe comunicar a la DGFC el cumplimiento o incumplimiento de cada una de las condiciones establecidas en la resolución individual que previamente habrá acreditado el beneficiario ante la CA. Esta comunicación se realiza a través del informe que debe ajustarse al modelo establecido en anexo II "*Informe de cumplimiento de condiciones intermedias*", de la Orden EHA/2874/2009. No hay plazo definido en la normativa específica para la entrega de este informe por parte de la CA a la DGFC (no obstante, es anterior a la finalización del plazo de fin de vigencia, que es cuando se acreditan las condiciones finales).

¹⁰ La DGFC en el trámite de alegaciones manifestó que reclama a las CCAA la documentación que estaba pendiente de ser remitida en relación con cada expediente, por lo que, a su juicio, disponen de información puntual sobre la situación de los expedientes. Sin embargo, tal y como se ha acreditado en los trabajos de fiscalización, no todas las CCAA contestaron a dichos requerimientos y, en el caso de hacerlo, no siempre se aportó la documentación pendiente.

Se ha revisado una muestra de expedientes sobre el cumplimiento de la condición de "*Permisos, autorizaciones y licencias*"¹¹, la única que se comprueba por la CA antes de que finalice el plazo de ejecución.

De los expedientes seleccionados de cumplimiento de esta condición del ejercicio 2015, se obtienen las siguientes conclusiones:

- En la mayoría de los expedientes se comunica el cumplimiento de esta condición intermedia ante la DGFC con un escrito remitido por la CA de acuerdo con el modelo establecido.
- En el expediente OR/388/P05, la CA reenvió a la DGFC un escrito remitido por la propia empresa beneficiaria, donde esta comunicaba que cumplía una serie de condiciones aparte de la condición de "*Permisos, autorizaciones y licencias*", lo que no cumple lo establecido en la Orden EHA/2874/2009.

En definitiva, el procedimiento establecido se cumple en la mayoría de los expedientes, pero se observa que al no existir plazo para que la CA dé traslado a la DGFC del informe que elabora, este envío se puede dilatar en el tiempo y, por tanto, la DGFC no siempre dispone de información actualizada de la situación de los expedientes.

II.3.2.2. REVISIÓN DE CONDICIONES A LA FINALIZACIÓN DEL PLAZO DE VIGENCIA

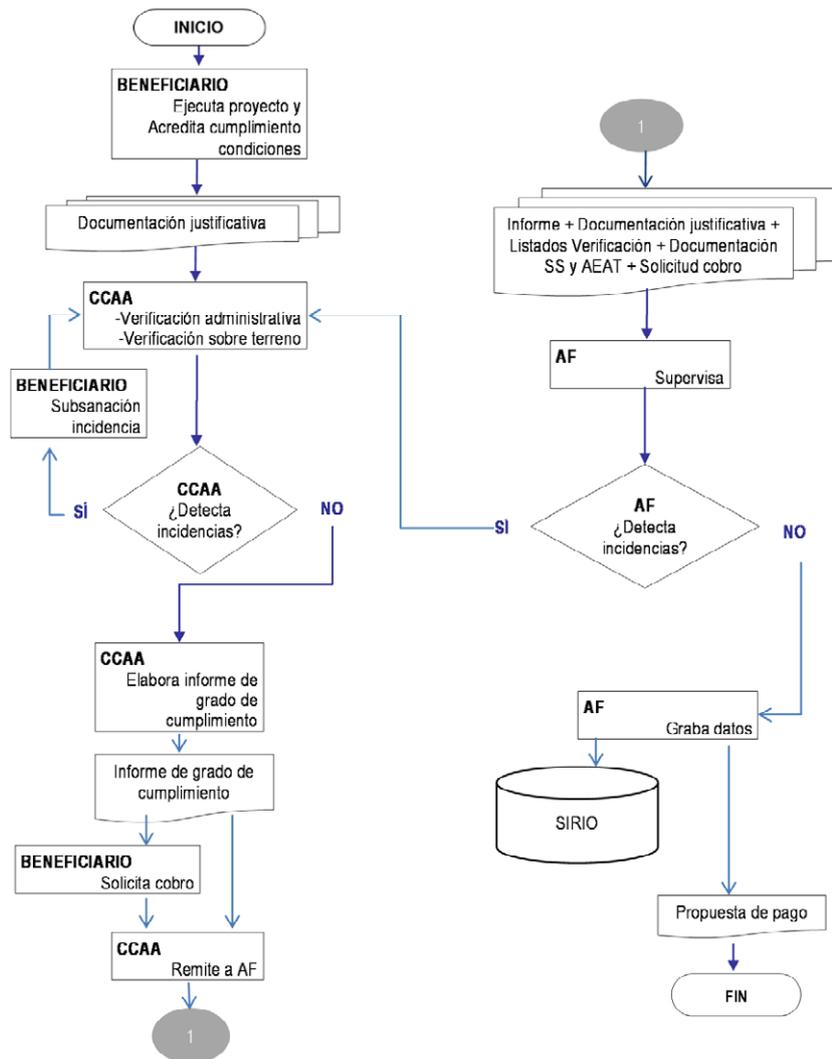
Según se recoge en el art. 4 de la Orden EHA/2874/2009, dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización del plazo de vigencia, el beneficiario debe acreditar ante el órgano competente de la CA el cumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución individual, mediante la presentación de los documentos a los que hace referencia el art. 2 de la citada Orden.

La CA efectúa una comprobación física de la realidad del proyecto de inversión, pudiendo solicitar la documentación y peritajes precisos para aclarar los extremos que estime oportunos, tras lo cual emite el informe previsto en el art. 4 sobre el grado de cumplimiento de condiciones y lo comunica al beneficiario. Si el informe es favorable, el beneficiario puede presentar la solicitud de cobro ante la CA. Una vez recibida la solicitud, la CA la remite a la DGFC, junto con la documentación recogida en la precitada Orden.

Tras la recepción de la documentación, la DGFC, en función de las disponibilidades presupuestarias, realiza los trámites necesarios para proceder al pago total o parcial de la subvención, en la medida en que este no se haya realizado como consecuencia de las liquidaciones a cuenta. Igualmente se procede de oficio, en su caso, a la liberación de las garantías que hubiera establecidas.

¹¹ De acuerdo con la resolución individual de concesión, el beneficiario debe acreditar ante CA, en el plazo recogido en la misma, que dispone de todas las autorizaciones, licencias y permisos necesarios para el inicio de las inversiones.

A continuación se expone un diagrama de flujos para facilitar un mejor entendimiento de esta fase del procedimiento:



Tras el análisis realizado sobre las actuaciones de la SGIR, se ha observado lo siguiente:

- La comprobación del cumplimiento de obligaciones tributarias y de seguridad social, exigidas por el art. 4.3.b) de la Orden EHA/2874/2009, se efectúa por la SGIR siempre que previamente el beneficiario haya autorizado para ello a la DGFC. En caso contrario, el beneficiario, a través de la correspondiente CA, aporta los correspondientes certificados de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social, de estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. En todos los expedientes de pagos analizados, constan los certificados aportados por el beneficiario a través de las CCAA.
- No existe una adecuada trazabilidad de las comprobaciones realizadas por los funcionarios de la SGIR sobre el cumplimiento de los documentos o requisitos cumplidos para proceder a la liquidación final, ya que el único medio para efectuar el seguimiento de las mismas se produce al acceder al módulo de la aplicación SIRIO empleado para tramitar las propuestas de pago. Dicha configuración restringe el acceso a esa información a un determinado perfil de usuarios, el de tramitador de liquidaciones de pagos, lo que impide que la herramienta pueda ser empleada para efectuar ulteriores comprobaciones.

- No consta, ni en el expediente físico ni en la aplicación SIRIO, la fecha de la acreditación por parte del beneficiario (dentro de los 4 meses siguientes a la finalización del plazo de vigencia), del cumplimiento de las condiciones, ante las CCAA.
- En el perfil de consulta en la aplicación SIRIO de cada expediente no aparece reflejada la fecha de salida de la CA de la solicitud de liquidación de pago y de la correspondiente entrada en el MHFP.
- En la revisión física de los expedientes analizados consta que el tiempo transcurrido entre la fecha de salida de la documentación de la CA hasta la fecha de contabilización del documento de pago ADOK, es por término medio de un mes.

En definitiva, si bien el procedimiento establecido se ha aplicado en los expedientes analizados al existir un registro de verificaciones realizadas y grabarse el cumplimiento de esta revisión en la aplicación SIRIO, la DGFC carece de la facultad para disponer ágilmente de una información actualizada sobre la situación de los expedientes, ya que la configuración de la herramienta SIRIO solo permite acceder a estos datos al personal con perfil de tramitador de liquidaciones de pagos.

II.3.2.3. REVISIÓN DE CONDICIONES POSTERIORES AL PLAZO DE VIGENCIA

Con posterioridad al pago de las ayudas se comprueban las condiciones de mantenimiento del empleo y mantenimiento de inversión que se contemplan en la resolución individual. A continuación se analiza el procedimiento seguido por los órganos gestores para realizar cada una de estas comprobaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso destacar que el listado de expedientes aportado por la SGIR de revisión del cumplimiento de condiciones posteriores al plazo de vigencia en el año 2015, que sirvió de base para la selección de una muestra para analizar el procedimiento seguido, presentaba errores, al incluir expedientes que no se encontraban en esta situación de revisión de cumplimiento de condiciones en el año 2015, debido a que en la aplicación SIRIO no se grabaron los datos correctos de fechas o que la captura del dato se realizó de forma errónea. Por tanto, la DGFC no disponía de información útil y actualizada de la situación en la que se encontraban los expedientes (A/437/P12, GC/533/P06, CR/282/P0 y MA/268/P08).

1) Condición de mantenimiento del empleo

De acuerdo con el art. 42.4 del Reglamento, la justificación del mantenimiento por un plazo de dos años de la condición de empleo con posterioridad al fin del plazo de vigencia se realiza por el beneficiario ante el órgano competente de la CA, en los cuatro meses siguientes a la fecha de finalización del citado plazo mediante la presentación del estado evolutivo mensual de la plantilla de trabajadores. El órgano competente de la CA debe comunicar a la DGFC en los cuatro meses siguientes, la información aportada por el beneficiario junto con otra información que, en su caso, considere relevante, o bien informar de la no presentación de la justificación.

El estado evolutivo de la plantilla debe tener la misma estructura que el presentado para el plazo de fin de vigencia, si bien debe referirse a los dos años posteriores.

De conformidad con lo anterior, el Manual de Procesos y Procedimientos recoge que, con carácter general, es la CA la que realiza la verificación del cumplimiento de los términos de empleo. No obstante, si existe un procedimiento de incumplimiento, la SGIC puede requerir de la SGIR la obtención de un Informe de la vida laboral de la empresa (VILEM) al objeto de llevar a cabo las comprobaciones oportunas.

Tras el análisis de la muestra seleccionada, se ha observado lo siguiente en cuanto al procedimiento y documentación aportada:

- El procedimiento habitual de comprobación de mantenimiento del empleo es el recogido como excepción en el Manual de Procesos y Procedimientos: así, el solicitante de la información del VILEM fue normalmente la SGIC en lugar de la CA. La comprobación de esta condición se produjo transcurridos cinco años y se realizó unida a la comprobación de la condición de mantenimiento de la inversión (debido a que la comprobación de cumplimiento para el pago de las ayudas se dilata en el tiempo, por lo que la SGIC decidió comprobar este requisito junto con el mantenimiento de la inversión).
- En uno de los expedientes analizados (BA/1021/P11), la CA remitió a la DGFC la documentación requerida en el art. 42.4 del Reglamento, por lo que en este caso concreto sí se cumplió parte del procedimiento general.

Por tanto, el procedimiento ordinario de comprobación de mantenimiento del empleo es el recogido como excepción en el Manual de Procesos y Procedimientos, de tal suerte que el solicitante de la información normalmente es la SGIC, por lo que no se ajusta la práctica seguida con carácter general a lo previsto en la normativa reguladora y en el Manual de Procesos y Procedimientos.

2) Condición de mantenimiento de la inversión

Con el objeto de realizar las comprobaciones de cumplimiento de la obligación de mantenimiento de la inversión el beneficiario debe aportar a la finalización del plazo de vigencia, el inventario de los bienes objeto de la subvención ante el órgano competente de la CA. Este inventario debe contener la información necesaria que permita verificar el mantenimiento de las inversiones en los cinco o tres años siguientes a la finalización de dicho plazo, según proceda, de acuerdo con el modelo normalizado que establece el MHFP.

En el período comprendido entre los seis y tres meses anteriores a la finalización del plazo de mantenimiento de la inversión, de acuerdo con el art. 42.2 del Reglamento, el beneficiario debe presentar, de nuevo, ante el órgano competente de la CA el mismo modelo de inventario de bienes que presentó a la finalización del plazo de vigencia, en el que se reflejen, en su caso, las bajas de activos y las fechas en que se produjeron, así como la identificación de los bienes sustitutos y las fechas de su incorporación. El órgano competente de la CA debe remitir a la DGFC el informe sobre el grado de cumplimiento de esta condición, tras la realización de la comprobación física de la existencia de los bienes antes de la finalización del plazo de mantenimiento de la inversión.

Una vez que la DGFC ha recibido de la CA el informe de cumplimiento de la condición de mantenimiento de la inversión el expediente puede considerarse finalizado.

En relación con la revisión del cumplimiento de esta condición, tras el análisis realizado se comprueba que el procedimiento establecido se cumple en general, pero se observa que no existe un formulario en el expediente físico ni en la aplicación SIRIO, que dé constancia de quién realizó la verificación y de los documentos o requisitos cumplidos. Simplemente, aparece en el expediente físico el informe sobre el grado de cumplimiento de esta condición elaborado y remitido por la CA.

Al no existir un registro de verificaciones realizadas y no grabarse el cumplimiento de esta revisión en la aplicación SIRIO, la DGFC no dispone de información útil y actualizada de la situación de los expedientes. Dicho registro de verificación permitiría mejorar el seguimiento de los proyectos y, en su caso, permitiría ulteriores comprobaciones.

II.3.3. Modificación de las condiciones, recursos y renunciaciones

II.3.3.1. MODIFICACIONES

Tanto la normativa propia de estas ayudas como los Acuerdos del Consejo Rector establecen criterios para tramitar las modificaciones posteriores a la concesión. Así, el art. 31.1 del Reglamento establece que la resolución de las incidencias posteriores a la concesión corresponde a la DGFC, en especial cuando se refieran a determinados aspectos, entre los que constan:

- a) Modificaciones al proyecto inicial, siempre y cuando éstas supongan una minoración de los incentivos concedidos, del importe de la inversión aprobada o del número de los puestos de trabajo a crear, que no excedan del 10% de los inicialmente aprobados.
- b) Modificaciones de los plazos, o en su caso, de los calendarios de cumplimiento de condiciones para la ejecución del proyecto y para el cumplimiento de las condiciones particulares de la concesión, que deberán solicitarse al menos 2 meses antes del vencimiento de los mismos.

Cuando las modificaciones del proyecto inicial supongan cambio de actividad, variación de los incentivos, del importe de la inversión aprobada, o de los puestos de trabajo a crear, que excedan de los límites establecidos en el apartado a) anterior, se resuelven por el órgano que aprobó la concesión inicial (art. 31.2), esto es, el Ministro de Hacienda y Función Pública o la CDGAE.

Dicha solicitud de modificación de los proyectos ha de presentarse ante el órgano competente de la CA, y será dirigida al Ministro de Hacienda y Función Pública, debiendo especificar aquellas condiciones que se han modificado desde la solicitud inicial, según dispone el art. 32.1 del Reglamento.

De acuerdo con lo previsto en el art. 32.2 del Reglamento, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de seis meses desde su recepción en la DGFC. Transcurrido dicho plazo sin resolver, el interesado debe entender estimada su petición, salvo las modificaciones del proyecto inicial que supongan variación en los incentivos a que se refiere el art. 31.2, en cuyo caso, transcurrido dicho plazo, se entienden desestimadas.

La normativa reguladora no especifica el número de solicitudes de modificaciones de plazos de cumplimiento de condiciones que se permite. En el Acuerdo del Consejo Rector (punto 7.1) se hace constar que las solicitudes de modificaciones de plazos se basan siempre en una justificación adecuada, y que, como regla general se conceden dos modificaciones de plazo y, en su caso, una tercera extraordinaria. Además, debe tenerse en cuenta para la autorización si las causas que ocasionan la solicitud son imputables al titular de la inversión o a terceros y se encuentran fuera del control del solicitante, así como el tiempo transcurrido desde la fecha de la concesión inicial.

En 2015, se tramitaron 45 solicitudes de modificación del importe de la inversión inicial, subvención concedida, empleo a crear y empleo a mantener y se recibieron 103 solicitudes de modificaciones de plazos de cumplimiento de condiciones. En el análisis realizado se han observado las siguientes incidencias:

- En el expediente BA/1147/P11, se solicitó una modificación de la inversión inicial por un importe superior al 10% y fue resuelta por la DGFC, lo que incumple el art. 31.2 del Reglamento que establece que debería haber sido resuelta por el órgano que aprobó la concesión inicial (Ministro de Hacienda y Función Pública).
- En el expediente PO/1110/P05, el informe de modificación de la inversión inicial del Área de Proyectos fue negativo y la CA informó sobre la excepcionalidad de la inversión. El acta del Consejo Rector (único documento del expediente en el que se manifiesta la voluntad de este órgano colegiado) aceptó la excepcionalidad sin motivarla, no ajustándose a lo establecido en el procedimiento sobre valoración de solicitudes y resolución de concesión (referido por analogía) del Manual de Procesos y Procedimientos, en el que se establece que *"En ocasiones excepcionales y previa justificación el Consejo Rector podrá exceptuar un expediente de los criterios por él establecidos"*.
- Se resolvieron favorablemente las solicitudes de modificación de la inversión inicial correspondientes a los expedientes V/1253/P12 y PO/1110/P05, aunque se había superado el plazo de seis meses para emitir la resolución expresa.

- Una de las modificaciones de solicitud de ampliación del plazo de autorizaciones y licencias (V/1273/P12) se presentó fuera del plazo de 2 meses anteriores al vencimiento del mismo; no obstante, la DGFC, vistas las alegaciones que presentó el beneficiario para justificar la necesidad de dicha modificación, resolvió concederla.

Tras el análisis realizado se observa que se tramitaron 148 solicitudes de modificación de los 370 expedientes pendientes de cumplimiento de condiciones del plazo de fin de vigencia (concedidos en el periodo comprendido entre el 1/1/2005 y el 31/12/2015), lo que pone de manifiesto que las condiciones iniciales establecidas en cada resolución individual se desvirtúan, en parte, a lo largo de la vida de los proyectos. A su vez, como se ha descrito con anterioridad, no siempre se han cumplido los plazos de tramitación reglamentariamente establecidos.

II.3.3.2. RECURSOS

El Área Jurídica de la SGIR tiene encomendado el desempeño de las tareas de apoyo jurídico en todos los aspectos relativos a la gestión de los incentivos regionales. Igualmente, mantiene las relaciones necesarias con la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones y con la Administración de Justicia del MHFP, en cuanto a recursos y ejecución de sentencias.

Durante el ejercicio 2015 se presentaron 60 recursos y se resolvieron 66, interpuestos en relación con resoluciones relativas a incentivos. De ellos, 27 recursos se presentaron y resolvieron en el año. Cabe señalar que todos los recursos examinados fueron desestimados. En relación con los mismos, no se encontraron incidencias reseñables en ninguno de los expedientes analizados. Asimismo, debe añadirse que los procedimientos iniciados en vía contencioso-administrativa por los interesados, y que se habían dirimido en sede judicial a la finalización de los trabajos de fiscalización, se han resuelto, mayoritariamente, desestimándose los recursos y confirmándose, por tanto, las resoluciones de la DGFC.

II.3.3.3. RENUNCIAS

El Área Jurídica informa la aceptación de las renunciaciones de los beneficiarios, así como de otras circunstancias que originan la caducidad de los expedientes.

El procedimiento de tramitación viene recogido en el Manual de Procesos y Procedimientos (de conformidad con el art. 90 y 91 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹²) y diferencia dos momentos temporales para la renuncia:

- a) Si la renuncia se produce antes de la concesión. Al no haberse adquirido ningún derecho, se procede al archivo de la misma sin más trámite.
- b) Si la renuncia se produce después de haberse concedido la subvención, cabe distinguir:
 - Que tenga lugar antes de la aceptación formal de las condiciones de la resolución individual, en cuyo caso se emite una resolución firmada por el DGFC aceptando la renuncia.
 - Que tenga lugar con posterioridad a la aceptación de la resolución individual, en cuyo caso se distingue:
 - o Si el beneficiario no ha cobrado ninguna cantidad, la DGFC emite resolución aceptando la renuncia.

¹² Con carácter posterior al periodo fiscalizado, en concreto, el 2 de octubre de 2016, entraron en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que han derogado la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- Si el beneficiario ha cobrado alguna cantidad antes de solicitar la renuncia, la DGFC solicita el reintegro del principal cobrado más los intereses de demora correspondientes. Si el titular no acredita el reintegro en plazo se remite el expediente a la SGIC para el inicio del procedimiento de incumplimiento (lo que se desarrolla en el siguiente subapartado del texto).

Se produjeron veintitrés renunciaciones en el ejercicio 2015. De la revisión de una muestra de las mismas se concluye que todas se produjeron antes de que se abonara cantidad alguna, y en la mayoría de los casos, con carácter previo al inicio de la inversión objeto de financiación. Las causas de estas renunciaciones fueron: la falta de acreditación de permisos y licencias preceptivos, abandono del proyecto a financiar e imposibilidad de alcanzar el nivel de autofinanciación exigido para acometer la inversión.

En todos los casos la renuncia se tramitó de acuerdo con el procedimiento establecido, con la excepción del expediente GC/636/P06, en el que se estaba tramitando, a su vez, un procedimiento de incumplimiento.

A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, de los 2.457 expedientes concluidos, 554, un 23%, habían finalizado por renuncia (de los concedidos en el periodo comprendido entre el 1/1/2005 y el 31/12/2015), lo que supone la existencia de un significativo número de renunciaciones¹³. En este sentido, del análisis realizado, se deduce que las condiciones iniciales establecidas en cada resolución individual tienden a ser demasiado rígidas en relación con el tipo de proyectos a desarrollar y que en las valoraciones de los proyectos no se evaluó suficientemente la viabilidad técnica, económica y financiera de los mismos. Todo ello se traduce en una reducción del impacto efectivo de estas ayudas en el desarrollo de las áreas donde se producen las renunciaciones.

II.4. PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA DECLARACION DE INCUMPLIMIENTOS DE CONDICIONES, REINTEGROS Y DESCERTIFICACIONES.

De acuerdo con el art. 45.7 del Reglamento, si antes de dictarse el acuerdo de inicio del procedimiento de incumplimiento, el beneficiario comunica a la DGFC, directamente o a través del órgano competente de la CA, su conformidad con las causas del incumplimiento y con las consecuencias del mismo, puede dictarse, en su caso, la correspondiente resolución de incumplimiento, sin necesidad de ningún otro acto de instrucción, siempre y cuando la resolución se ajuste a dichos extremos.

La ley de incentivos regionales recoge en su art. 7 que el incumplimiento, por razones imputables al beneficiario, de las obligaciones impuestas como consecuencia de la concesión de los incentivos previstos en dicha ley, así como el falseamiento, la inexactitud o la omisión en los datos suministrados que sirvieron de base para la citada concesión, da lugar a la pérdida total o parcial de dichos beneficios, al consiguiente reintegro de los mismos, con abono de los intereses de demora que corresponden, y a una multa del tanto al triple de la cuantía de dichos beneficios, en función de la gravedad del incumplimiento y sin perjuicio de la aplicación, cuando proceda, de los preceptos sobre delito fiscal.

II.4.1. Incumplimientos de condiciones

No ha quedado suficientemente acreditado el número de expedientes de incumplimiento que se deberían haber iniciado en el año 2015 debido a las discrepancias surgidas en los requerimientos

¹³ La DGFC alegó que "en cuanto a las renunciaciones, si se tiene en cuenta el contexto económico-financiero de la muestra seleccionada, entre los años 2005 y 2015, no parece que un porcentaje de renunciaciones del 23% de los proyectos de inversión inicialmente previstos sea una cifra especialmente elevada". Sin embargo, es preciso puntualizar que esas renunciaciones se produjeron una vez acreditadas ante la DGFC las condiciones de viabilidad técnica, económica y financiera. Por otra parte, la exposición de motivos de la Ley 50/1985, de Incentivos Regionales, invocaba como finalidad de estas ayudas el "fomentar la actividad económica, mediante la concesión de incentivos regionales, en las zonas geográficas menos favorecidas y en aquellas otras que atraviesan especiales dificultades económicas", por lo que el grado de renunciaciones puede dificultar la consecución de estos fines.

emitidos por la SGIC solicitando información a las CCAA, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente.

No obstante, durante el año 2015 finalizaron 150 expedientes por incumplimiento de condiciones de la resolución individual. En el análisis realizado no se encontraron incidencias reseñables en relación con los mismos.

II.4.2. Reintegros y descertificaciones

Los procedimientos de reintegro y descertificación se aplican, en su caso, a los expedientes de incumplimiento de condiciones posteriores al plazo de fin de vigencia de los proyectos que, de acuerdo con el art. 46.1 del Reglamento, concluyen con la declaración de incumplimiento de condiciones, teniendo su origen bien en acuerdos de la CDGAE o en resoluciones del MHFP. En dichas declaraciones se recoge la obligación de reintegrar al Tesoro Público las subvenciones percibidas que excedan de la procedente junto con los intereses de demora hasta la fecha de las resoluciones declarando el incumplimiento.

Con posterioridad, la SGIC remite al interesado la notificación de la resolución de incumplimiento junto con el modelo 069 de ingresos no tributarios con los conceptos correspondientes al principal e intereses; esta notificación es, asimismo, remitida a la correspondiente CA. En el supuesto de cofinanciación mediante fondos europeos (FEDER), la SGIR procede a realizar las correspondientes descertificaciones (certificaciones negativas y rectificaciones de gastos certificados), en el programa operativo FEDER de su CA¹⁴.

Una vez recibida la notificación por el beneficiario la SGIC comunica, a través del módulo INTECO¹⁵ de la aplicación informática SIC³, (Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado) a la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente al domicilio del beneficiario la emisión del modelo 069 y la fecha de la recepción de la notificación. Las Delegaciones de Economía y Hacienda remiten, a su vez, a través de dicho módulo INTECO las incidencias relativas a estos reintegros a la DGFC, quien efectúa los oportunos registros informáticos en la aplicación SIRIO.

La DGFC envía un listado a la BDNS con los datos de beneficiarios que han originado un reintegro. El listado de reintegros facilitado por la DGFC coincide con la información que se encuentra disponible en dicha base de datos.

Se ha revisado una muestra de expedientes de reintegros y una muestra de expedientes que han supuesto una descertificación. Los procedimientos seguidos en ambos casos coinciden con lo establecido en la normativa vigente.

No obstante lo anterior, conviene precisar que en el Manual de Procesos y Procedimientos las funciones, actividades o tareas relativas al procedimiento de cobro de reintegros, se atribuyen a SGIC/SGIR sin diferenciar entre dichas unidades, cuando en los expedientes analizados se ha comprobado que solo interviene SGIC, salvo en el caso de que el expediente sea descertificado de manera preventiva (consistente en que no había concluido el procedimiento de incumplimiento y en consecuencia sin procedimiento de reintegro), en cuyo caso intervendría la SGIR.

¹⁴ Las descertificaciones son certificaciones negativas o rectificaciones de anotaciones previamente registradas en la aplicación informática "Fondos", relativa a los programas operativos de FEDER entre los que se incluyen los programas de incentivos regionales, en dicha aplicación se anotan las inversiones y gastos acordes con la normativa comunitaria y nacional aplicable. La SGIR, como organismo intermedio, lo comunica a la Subdirección General de Administración del FEDER de la DGFC, como autoridad de gestión de los programas operativos, correspondiendo a la Subdirección General de Certificación y Pagos de la DGFC, como autoridad de certificación de los mismos, la responsabilidad de elaborar y presentar las cuentas y solicitudes de pago ante la Comisión Europea.

¹⁵ Este módulo del SIC³ se emplea para el registro y seguimiento de los ingresos de naturaleza no tributaria.

II.5. REFLEJO DE LOS INCENTIVOS REGIONALES EN EL SISTEMA CONTABLE DEL ESTADO. VERIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE PAGOS

Los incentivos regionales se reflejan presupuestariamente en el programa 422A “Incentivos regionales a la localización industrial”, en el que se han reconocido obligaciones en el ejercicio 2015 por importe de 75.841.328,90 euros, de los que 2.135.945,94 euros correspondieron a gastos de capítulo 1, “Gastos de personal”, 14.733,47 euros de capítulo 2, “Gastos corrientes” y 73.690.649,49 euros de capítulo 7, “Transferencias de capital”, del presupuesto de gastos. A fecha 31/12/2015 se había retenido crédito en el capítulo 7 por importe de 39.334.094,90 euros para los ejercicios 2016 y siguientes¹⁶.

En los arts. 35 y 36 del Reglamento, se regula la gestión financiera y presupuestaria de estos incentivos, indicándose que el procedimiento de ejecución presupuestaria se basa en la naturaleza plurianual del gasto y en que la ejecución del crédito atiende subvenciones concedidas en ejercicios anteriores. A su vez, con carácter previo a la concesión de la subvención, corresponde a la DGFC acreditar, para cada expediente de ayuda, la existencia de crédito adecuado y suficiente.

Por otro lado, de acuerdo con el art. 38, una vez recibida la documentación necesaria para el pago, la DGFC, en función de las disponibilidades presupuestarias, debe realizar los trámites necesarios para proceder al pago total o parcial de la subvención.

Igualmente, se procede de oficio, en su caso, a la liberación de las garantías que hubiera establecidas en el plazo de seis meses desde que se recibió la documentación de pago en la DGFC.

Antes de la concesión de las ayudas, la SGIR elabora una simulación/escenario de los pagos previstos y comprueba que no sobrepasan los límites presupuestarios actuales y futuros, suponiendo un presupuesto del programa constante en el tiempo. Esta simulación se basa en la experiencia en la gestión en los incentivos regionales y contempla una tasa del 35% de expedientes en los que ha existido decaimiento en sus derechos de los beneficiarios, ya sea por incumplimiento o renuncia. El porcentaje significativo de expedientes que concluyen sin percepción de ayudas ha permitido no sobrepasar los límites presupuestarios existentes.

De acuerdo con la citada simulación, la SGIR presenta al Consejo Rector un informe económico antes de cada reunión para acreditar la existencia de crédito adecuado y suficiente, teniendo en cuenta que la ejecución presupuestaria se basa en la naturaleza plurianual del gasto y que la ejecución del crédito atiende subvenciones concedidas en ejercicios anteriores, como ya se ha indicado. Este informe ni se contempla como obligatorio ni está previsto en el Manual de Procesos y Procedimientos, aunque puede entenderse como el requisito de acreditación recogido en el art. 36 del Reglamento.

En este informe se presenta el resultado de la verificación del cumplimiento de los límites del art. 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en lo que respecta los compromisos de gastos de ejercicios futuros. El informe también tiene en cuenta para aprobar nuevas concesiones, las autorizaciones y disposiciones de crédito realizadas en ejercicios anteriores (compromisos reales vigentes y las retenciones de créditos de ejercicios posteriores).

Se ha comprobado que las anotaciones contables del ejercicio 2015 correspondientes a transferencias de capital se han reflejado adecuadamente en la cuenta asignada en el sistema contable del Estado, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.

Los pagos corresponden a 69 beneficiarios (72 expedientes). La diferencia media de días entre la fecha de fin de vigencia (que determina el final del plazo para la ejecución del proyecto) y la fecha contable del documento ADOK asciende a 682 días, siendo la máxima de 3.131 días y la mínima

¹⁶ Fuente del dato: aplicación CINCOnet compromisos futuros.

de 67 días. Se ha comprobado que los plazos más elevados corresponden, entre otras causas, a revisión de proyectos por incumplimiento parcial, ejecución de sentencias contra resolución por incumplimiento parcial y prorrogas extraordinarias.

No se fija en la normativa reguladora el plazo del que dispone la CA para revisar la documentación presentada por el beneficiario a efectos de solicitud de cobro, y remitirla a la DGFC, por lo que se puede retrasar excesivamente la liquidación de la subvención al beneficiario.

Sin embargo, sí existe plazo (cuatro meses siguientes a la finalización del plazo de vigencia) para que el beneficiario acredite ante la CA el cumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución individual. La fecha de acreditación del beneficiario ante la CA no consta, ni en el expediente físico ni en la aplicación SIRIO, lo que dificulta la gestión y control de las ayudas.

II.6. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO ESTABLECIDOS Y OTRAS ACTUACIONES RELACIONADAS CON LOS INCENTIVOS REGIONALES

II.6.1. Grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores de seguimiento establecidos

De acuerdo con el art. 1 del Reglamento, son incentivos regionales las ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización a zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial desarrollo endógeno de las regiones.

Las líneas de actuación recogidas en el Programa 422A son: acciones de incentivación a la inversión en las zonas definidas y comprobación de la correcta aplicación de las ayudas concedidas y de la exactitud de las informaciones y datos recibidos; y eventual propuesta de aplicación del procedimiento sancionador.

La DGFC elabora un documento interno en el describe la "*metodología de elaboración y cálculo de los objetivos e indicadores de seguimiento del programa de ayudas de incentivos regionales*", que sirve de base para el dato de indicadores y objetivos realizados en el presupuesto por programas y memoria de objetivos del MHFP. Dicho documento explica que en el sistema de incentivos regionales el abono de la subvención se produce una vez realizada la inversión y verificado el cumplimiento de las condiciones impuestas en la resolución individual, generalmente entre 2 y 4 años después de la concesión inicial, lo que supone una especial complejidad a efectos de la determinación de los expedientes a pagar y la identificación de los posibles expedientes que no finalizan su ejecución, debido a incumplimientos, renunciaciones o decaimiento en sus derechos de los beneficiarios.

En el siguiente cuadro se presentan datos comparativos del grado de ejecución de los objetivos e indicadores para el año 2015 del programa presupuestario 422A, atendiendo a la información procedente de los referidos indicadores de seguimiento y los datos obtenidos de la aplicación informática SIRIO:

CUADRO Nº 2 GRADO DE EJECUCIÓN DE OBJETIVOS E INDICADORES

OBJETIVO / ACTIVIDAD	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO	SIRIO
771 Desarrollo económico regional mediante incentivos	millón €	79,50	73,69	73,69
INDICADORES DE RESULTADOS	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO	SIRIO
Inversión subvencionable hecha proyectos pagados	millón €	1.100,00	1.249,96	1.092,21
Puestos de trabajo creados en proyectos pagados	nº empleos	1.300	1.608	1.218
Puestos de trabajo mantenidos en proyectos pagados (*1)	nº empleos	7.000	10.492	14.908
Nuevas empresas creadas (*2)	nº	43	17	17
INDICADORES DE MEDIOS	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	EJECUCIÓN PREVISTA	SIRIO
Efectivos (*3)	nº	40	40	N/A

(*1) Incidencia grandes proyectos, de acuerdo con la definición recogida en las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el periodo 2014-2020, 20.I "grandes proyectos de inversión": inversión inicial con unos costes subvencionables que superen los cincuenta millones euros, calculados a los precios y tipos de cambio vigentes en la fecha de concesión de la ayuda.

(*2) Solo modalidad "Nueva instalación".

(*3) Incluye también efectivos de la SGIC

Existen divergencias entre los datos que constan en los indicadores de seguimiento y los que figuran en la aplicación SIRIO tal y como se aprecia en el cuadro. En particular, las diferencias se producen entre las cifras de la columna "realizado" y los datos de detalle contenidos en los registros de la aplicación SIRIO.

La principal causa de las referidas diferencias se debía a que la información a partir de la que se elaboraron los indicadores de seguimiento no se correspondía, en todos los casos, con los datos finales de los expedientes que constaban en la aplicación SIRIO. Esta circunstancia se produjo particularmente en los expedientes con modificaciones o incumplimientos parciales, ya que el proceso de captura de los datos de la referida aplicación SIRIO se efectuó incorrectamente. Otras causas de divergencias que se han identificado han sido las siguientes:

- La duplicidad de importes en el caso de expedientes que recibieron dos pagos en el mismo año incrementó la cifra de la columna "realizado" en el indicador "Inversión subvencionable hecha proyectos pagados" correspondiente a la ejecución presupuestaria.
- En lo que se refiere al dato de empleo en grandes proyectos incluido en los indicadores de seguimiento, dicho dato se computó indebidamente al no tenerse en cuenta en el cálculo de empleados mantenidos, supuestos específicos en los que el número de puestos de trabajo a sostener se incrementó como consecuencia de la ejecución de proyectos correspondientes a expedientes tramitados en ejercicios anteriores.

Por tanto la "metodología de elaboración y cálculo de los objetivos e indicadores de seguimiento del programa de ayudas de incentivos regionales" que sirve de base para el dato de indicadores y objetivos realizados en el presupuesto por programas y memoria de objetivos del MHFP presenta deficiencias y fallos derivados de la captura de datos de la aplicación SIRIO.

II.6.2. Otras actuaciones relacionadas con los incentivos regionales

El programa 422A contempla para el desarrollo de sus líneas de acción diversas actuaciones parciales entre las que se encuentra la "Realización de estudios y análisis encaminados a conocer la evolución de la coyuntura y las variables socioeconómicas regionales, con el objeto de lograr adecuar los incentivos a la política fijada por el Gobierno. Todo ello en colaboración con las distintas Administraciones implicadas".

En línea con el párrafo anterior, el art. 10 del RD 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio señala que corresponde a la SGIR el análisis y evaluación del impacto territorial de los incentivos económicos regionales.

Como desarrollo de estas actuaciones, la SGIR ha facilitado la siguiente documentación correspondiente al periodo fiscalizado:

- Informes específicos sobre CCAA; a título de ejemplo *“La línea de ayudas de incentivos regionales y Andalucía, 28 de septiembre de 2015”*.
- Informes anuales del FEDER; a título de ejemplo *“Programa operativo FEDER Extremadura 2007-2013 organismo intermedio incentivos regionales, informe anual de ejecución 2015”*.

Revisada la documentación precitada, se observa que la SGIR no ha cumplido el requerimiento reglamentario encaminado a realizar el análisis y evaluación del impacto territorial de los incentivos económicos regionales.

De acuerdo con el art. 4.4 de la Ley 50/1985 y con el art. 19.2 de su Reglamento, el Consejo Rector, a través del Ministro de Hacienda y Función Pública, elevará al Gobierno trimestralmente, así como cuando este lo requiera, una memoria explicativa de los incentivos regionales concedidos en cada zona promocionable, así como de su incidencia sobre la inversión y empleo. A este respecto, debe señalarse que la DGFC no ha elaborado dichas memorias debido a que se consideró que las variaciones intertrimestrales no eran significativas. Desde el año 2000 se elabora anualmente una memoria aprobada por el Consejo Rector que se publica en la sede electrónica de la DGFC.

Tras el análisis de la memoria correspondiente al año 2015 no se han observado diferencias significativas entre los datos incorporados (número de expedientes de solicitudes, recursos resueltos, cambios de titularidad y denominación y recursos presentados) y los aportados en la fiscalización realizada.

III. CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN

III.1. CONCLUSIONES SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE CONTROL INTERNO APLICADOS

1. A la fecha finalización de los trabajos de esta fiscalización, el diseño de la aplicación informática SIRIO, que la Dirección General de Fondos Comunitarios utiliza para registrar los datos de los expedientes así como la entrada y salida de los documentos relacionados con los mismos, no permite obtener una visión global de su situación ni del volumen gestionado. Cualquier información que se refiera a más de un expediente (listado) debe solicitarse a la Intervención General de la Administración del Estado. Asimismo, como se ha expuesto a lo largo del texto, los datos que constan en la aplicación en relación con las distintas fases del procedimiento ponen de manifiesto deficiencias y no aportan información suficientemente fidedigna (subapartados II.1 a II.5).
2. No constan, ni en el expediente físico ni en la aplicación SIRIO, las fechas de solicitud por parte del beneficiario de cualquier trámite ante la CA, lo que dificulta la gestión y control de las ayudas por parte de la Dirección General de Fondos Comunitarios (subapartados II.2 a II.5)¹⁷.

¹⁷La Dirección General de Fondos Comunitarios expone en las alegaciones que si existe un registro de fechas relevantes. Si bien es cierto que en la aplicación SIRIO figura una fecha de registro de entrada en la Comunidad Autónoma de la solicitud de subvención por parte de beneficiario, no se ha podido verificar dicho extremo en los expedientes físicos revisados.

III.2. CONCLUSIONES SOBRE VALORACIÓN DE SOLICITUDES Y CONCESIONES

3. El informe preceptivo que deben remitir las CCAA a la Dirección General de Fondos Comunitarios junto a la solicitud de la ayuda, en el que se pronuncian sobre la adecuación de la solicitud, el análisis de su viabilidad, la concurrencia con otras ayudas y cualquier otro extremo relevante a estos efectos (art. 1.6 de la Orden EHA/2874/2009), no se aporta en la mayoría de los casos analizados, y cuando se aporta solo en la mitad de ellos se adecúa a lo prescrito en la Orden.

Por otra parte, no existe un modelo normalizado para este informe preceptivo que deben emitir las CCAA. Para solventarlo la Dirección General de Fondos Comunitarios ha formulado dos propuestas a las CCAA (sector industrial/agroindustrial y sector turismo). No obstante lo anterior, las CCAA, pueden optar por utilizar sus propios formularios que deben, en cualquier caso, contemplar toda la información que se recoge en los modelos propuestos por la citada Dirección General (subapartado II.2).

4. Tanto en la normativa propia de concesión de estas ayudas como en el Manual de Procesos y Procedimientos, no existe referencia alguna a la actividad desarrollada, composición y funcionamiento del Comité de Evaluación de Proyectos, órgano que *de facto* realiza la valoración de los proyectos (subapartado II.2).
5. Existe un cierto grado de discrecionalidad en la determinación de la valoración de los criterios que sirven de base al informe del Área de Proyectos, emitido por el ya referido Comité de Evaluación de Proyectos, lo que puede afectar a la obtención de la puntuación mínima para que un proyecto sea financiable. Si bien todos los criterios que se utilizan están baremados, en algunos, cuya puntuación no se asigna mediante la aplicación de fórmulas matemáticas, no existe una pauta que permita objetivar la puntuación otorgada (subapartado II.2).
6. En algunos casos analizados se ha excedido, sin justificarlo, el plazo de resolución de seis meses previsto en el art. 26 del Reglamento de estas ayudas, computado desde la fecha de entrada de la solicitud en el Ministerio de Hacienda y Función Pública hasta la fecha de la resolución individual (subapartado II.2).

III.3. CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES

7. Las CCAA no suministran a la Dirección General de Fondos Comunitarios, en los 30 días siguientes a cada semestre natural, el informe recogido en el art. 13 de cada uno de los reales decretos de delimitación de zona, relativo al grado de ejecución de los proyectos a los que se ha concedido ayudas. Por tanto, la Dirección General de Fondos Comunitarios no dispone de información en tiempo y forma precisa de la situación en que se encuentra cada proyecto (epígrafe II.3.1).
8. No existe plazo definido en la normativa de incentivos regionales para que las CCAA den traslado a la Dirección General de Fondos Comunitarios del "*Informe de cumplimiento de condiciones intermedias*" recogido en el Anexo II de la Orden EHA/2874/2009, por lo que la Dirección General de Fondos Comunitarios no dispone de información actualizada de dicho cumplimiento (epígrafe II.3.2).
9. Las verificaciones realizadas por la Dirección General de Fondos Comunitarios a través de la Subdirección General de Incentivos Regionales, posteriores a la finalización del plazo de vigencia, no aparecen registradas ni en SIRIO ni en un formulario en el expediente físico, lo que dificulta su seguimiento. A su vez, aunque existe un formulario de verificación de cumplimiento de las condiciones a la finalización del plazo de vigencia en la aplicación SIRIO, este era accesible exclusivamente para un perfil concreto de usuarios, lo que impide que la

Dirección General de Fondos Comunitarios pueda utilizar esta herramienta para obtener una información actualizada sobre la tramitación de los expedientes (epígrafe II.3.2).¹⁸

10. El listado de expedientes de revisión de cumplimiento de condiciones posteriores a la finalización del plazo de vigencia del ejercicio 2015 (condición de mantenimiento del empleo y condición de mantenimiento de la inversión), facilitado por la Dirección General de Fondos Comunitarios, presentaba algunas deficiencias ya que contenía expedientes que no deberían figurar en dicho listado al no producirse dicha comprobación en el ejercicio 2015, lo que evidencia una debilidad del control interno del procedimiento (epígrafe II.3.2).
11. Se han detectado divergencias entre el procedimiento seguido en la práctica y el recogido en la normativa reguladora (en el art. 42.4 del Reglamento de las ayudas) y en el Manual de Procesos y Procedimientos en cuanto a la comprobación de la condición de mantenimiento del empleo. La práctica habitual es que la comprobación (y la solicitud de información) sea realizada, en la mayoría de los casos, por la Dirección General de Fondos Comunitarios en lugar de llevarse a cabo estas comprobaciones por las CCAA y comunicarse dicho resultado a la citada Dirección General (epígrafe II.3.2).
12. Existe un significativo número de solicitudes de modificación de las condiciones de las subvenciones concedidas, lo que pone de manifiesto que las condiciones establecidas en cada resolución individual se desvirtúan en parte a lo largo de la vida de los proyectos. En el año 2015 se tramitaron 148 solicitudes de modificación de los 370 expedientes pendientes del cumplimiento del plazo de fin de vigencia (concedidos en el periodo comprendido entre el 1/1/2005 y el 31/12/2015) (epígrafe II.3.3).
13. El significativo porcentaje de renunciadas a ayudas concedidas, un 23%, revela que existen circunstancias relativas a la evaluación de los proyectos (viabilidad técnica y financiera) y a las condiciones iniciales establecidas para su ejecución que reducen la eficacia de esta modalidad de ayudas en las áreas donde se producen las renunciadas (epígrafe II.3.3).

III.4. CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA DECLARACION DE INCUMPLIMIENTOS DE CONDICIONES, REINTEGROS Y DESCERTIFICACIONES

14. En el análisis realizado no se desprendieron incidencias reseñables en la tramitación de la declaración de incumplimientos de condiciones de la resolución individual. A su vez, en la revisión de los procedimientos seguidos en los expedientes de reintegro y en los expedientes que han supuesto una descertificación de gastos se concluye que la tramitación de los mismos se ajustó a lo previsto en la normativa de aplicación (subapartado II.4).

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL REFLEJO DE LOS INCENTIVOS REGIONALES EN EL SISTEMA CONTABLE DEL ESTADO. VERIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE PAGOS

15. Se ha comprobado que las anotaciones contables del ejercicio 2015 correspondientes a transferencias de capital del programa presupuestario 422A se han reflejado adecuadamente

¹⁸ La Dirección General de Fondos Comunitarios, en su escrito de alegaciones, entiende que existe una contradicción en el texto que fue sometido a alegaciones en la medida en que, en primer lugar, se señalaba "que no aparecen verificaciones realizadas por la Subdirección General de Incentivos Regionales posteriores a la finalización del plazo de vigencia registradas en SIRIO, y a continuación señala la existencia de un formulario de verificación de condiciones a la finalización del plazo de vigencia." En relación con esta alegación, es preciso señalar que existen, entre otras, dos categorías de comprobaciones a desarrollar por la Dirección General de Fondos Comunitarios atendiendo al momento al que se refieren: comprobaciones a la "finalización del plazo de vigencia" y comprobaciones posteriores a la finalización del plazo de vigencia, esto es, transcurrido un periodo desde la fecha final del plazo para la ejecución del proyecto (condiciones de mantenimiento del empleo y la inversión). La observación contenida en el texto se centra en esta primera categoría de comprobaciones (a la finalización del plazo de vigencia, es decir, referidas a la fecha límite para finalización de la ejecución del proyecto), en la medida en que, de acuerdo con las comprobaciones efectuadas en el curso de esta fiscalización, solo los usuarios con perfil de "pago" pueden acceder a los formularios de SIRIO donde se plasman las comprobaciones de estas condiciones.

en la liquidación del presupuesto de gastos de la Administración General del Estado, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación (subapartado II.5).

16. No se fija en la normativa reguladora el plazo del que disponen las CCAA para revisar la documentación presentada por el beneficiario a efectos de solicitud de cobro, y remitirla a la Dirección General de Fondos Comunitarios, lo que puede retrasar innecesariamente la liquidación de la subvención al beneficiario.

En este sentido, el plazo medio entre la fecha fin de vigencia (que determina el final del plazo para la ejecución del proyecto) y la fecha contable del documento ADOK asciende a 682 días. A su vez, en la revisión de los expedientes analizados consta que el tiempo transcurrido entre la fecha de remisión de la documentación por parte de las CCAA a la Dirección General de Fondos Comunitarios hasta la fecha de contabilización del documento de pago ADOK, es por término medio de un mes, lo que indica que la mayor parte de la demora corresponde al plazo de revisión de las CCAA (epígrafe II.3.2 y subapartado II.5).

III.6. CONCLUSIONES SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO ESTABLECIDOS Y OTRAS ACTUACIONES RELACIONADAS CON LOS INCENTIVOS REGIONALES

17. La *“metodología de elaboración y cálculo de los objetivos e indicadores de seguimiento del programa de ayudas de incentivos regionales”*, que sirve de base para el cálculo del dato de indicadores y objetivos realizados en el presupuesto por programas y memoria de objetivos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, presenta algunas deficiencias derivadas de la captura de datos de la aplicación SIRIO (epígrafe II.6.1).
18. La Subdirección General de Incentivos Regionales no ha elaborado los estudios relativos al análisis y evaluación del impacto territorial de los incentivos económicos regionales de acuerdo con lo recogido en el art. 10 del RD 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio (epígrafe II.6.2)¹⁹.
19. El Consejo Rector no ha elevado al Gobierno trimestralmente, a través del Ministro de Hacienda y Función Pública una memoria explicativa de los incentivos regionales concedidos en cada zona promocionable, así como de su incidencia sobre la inversión y empleo, de acuerdo con lo previsto en los arts. 4.4 de la Ley 50/1985 y 19.2 del RD 899/2007 (epígrafe II.6.2).

III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES Y TRANSPARENCIA

20. En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han puesto de manifiesto incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres ni de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello en que lo dispuesto en la misma pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

¹⁹ La Dirección General de Fondos Comunitarios alega que la redacción de este punto (Otras actuaciones relacionadas con los incentivos regionales) parece contradictoria con la redacción del punto anterior (grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores de seguimiento establecidos). Cabe señalar que el punto anterior se refería al epígrafe relativo a la metodología de elaboración y cálculo de los objetivos e indicadores de seguimiento del programa presupuestario de ayudas de incentivos regionales 15.14.422A.771, mientras que este epígrafe contiene el resultado de las comprobaciones efectuadas acerca de la Realización de estudios y análisis encaminados a conocer la evolución de la coyuntura y las variables socioeconómicas regionales, con el objeto de lograr adecuar los incentivos a la política fijada por el Gobierno, en el que se enmarca la función encomendada por el art.10 del ya referido RD 256/2012.

IV. RECOMENDACIONES

A continuación se exponen las recomendaciones de este Tribunal, dirigidas a los órganos gestores objeto de la fiscalización, con el fin de que mejoren los mecanismos de gestión y control sobre las subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 422A "Incentivos regionales a la localización industrial".

1. La Dirección General de Fondos Comunitarios debería promover:
 - a. La revisión de la periodicidad de la obligación que tiene el Consejo Rector, a través del Ministro de Hacienda y Función Pública, de elevar al Gobierno una memoria explicativa de los incentivos regionales concedidos en cada zona promocionable, así como de su incidencia sobre la inversión y empleo, de acuerdo con lo recogido en los art. 4.4 de la Ley 50/1985 y art. 19.2 del RD 899/2007.
 - b. La modificación del procedimiento previsto en el art. 42.4 del RD 899/2007 y en el Manual de Procesos y Procedimiento para coherente la regulación con la práctica habitual desarrollada, de tal suerte que el solicitante y comprobante de la información relativa a la condición de mantenimiento del empleo sea, con carácter general, la Dirección General de Fondos Comunitarios.
 - c. La reforma del art. 1 (apartados 1 y 7) de la Orden EHA/2874/2009 de forma que recoja las modificaciones derivadas de la normativa comunitaria, en concreto en lo relativo al inicio de las inversiones.
 - d. La actualización de los anexos de la Orden EHA/2874/2009, tanto los que han de cumplimentar los solicitantes y beneficiarios de las ayudas como los que han de remitir las CCAA, a fin de que coincidan con los disponibles en la sede electrónica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
 - e. La determinación de un plazo para que las CCAA realicen los trámites necesarios recogidos en el art. 1 de la Orden EHA/2874/2009 para trasladar a la Dirección General de Fondos Comunitarios las solicitudes de ayuda presentadas por los interesados.
 - f. La inclusión, en la Orden EHA/2874/2009, de un modelo normalizado del informe preceptivo que, según establece el art 1.6 de aquella, deben emitir las CCAA y enviar a la Dirección General de Fondos Comunitarios junto con la solicitud de ayuda y en el que han de pronunciarse sobre: la adecuación del proyecto, el análisis de viabilidad del mismo, la concurrencia con otras ayudas y cualquier otro extremo relevante a estos efectos.
 - g. El establecimiento de un plazo para que las CCAA revisen la documentación presentada por el beneficiario a efectos de solicitar el cobro de la ayuda, realicen las preceptivas comprobaciones y den traslado de la documentación correspondiente a la Dirección General de Fondos Comunitarios.
2. El Consejo Rector debería estudiar:
 - a. La modificación del Acuerdo de fecha 12 de mayo de 2015, sobre ordenación y funcionamiento del sistema de incentivos regionales para el periodo 2014-2020, o en su caso, detallar en instrucciones internas las pautas para otorgar las puntuaciones en relación con aquellos criterios cuya valoración no se efectúa a través de fórmulas matemáticas, de tal manera que se objetiven y se reduzca el margen de discrecionalidad, en la medida de lo posible.
 - b. Las razones por las que se produce un elevado número de solicitudes de modificaciones y renunciadas en los proyectos y, en su caso, promover la modificación de las condiciones de las resoluciones individuales (que determinan los requisitos que deben cumplirse a lo largo de la vida del proyecto), o de los procedimientos aplicados en la valoración de

- solicitudes con la finalidad de incrementar la efectividad de los incentivos mediante la reducción del porcentaje de renunciaciones.
3. La Dirección General de Fondos Comunitarios debería actualizar el Manual de Procesos y Procedimientos en el sentido de:
 - a. Regular la composición, funcionamiento y actividad del Comité de Evaluación de Proyectos, que es *de facto* el órgano que realiza la calificación de los proyectos.
 - b. Establecer formularios de revisión documental y cumplimiento de requisitos en las diferentes fases de gestión del expediente, para sistematizar la actuación del personal encargado de efectuar la revisión.
 - c. Incluir como documentación necesaria y anexa a las actas del Consejo Rector, el informe económico que elabora la Subdirección General de Incentivos Regionales antes de cada reunión de dicho Consejo, en el que acredita la existencia de crédito adecuado y suficiente.
 4. La Dirección General de Fondos Comunitarios debería estudiar conjuntamente con la Intervención General de la Administración del Estado la modificación de la aplicación informática SIRIO de tal manera que:
 - a. Permita a cualquiera de los órganos gestores verificar la situación o estado en que se encuentran los expedientes (tanto de manera individual como global) en cualquiera de sus fases.
 - b. Sirva para controlar los plazos previstos para la resolución de solicitudes y otros procedimientos que se lleven a cabo tales como recursos y solicitud de modificaciones.
 - c. Permita obtener la información necesaria para elaborar los indicadores del presupuesto.